

PROGRAMA “PARTICIPACIÓN DE LA SOCIEDAD CIVIL (PASOC)”, GUATEMALA

PROGRAMA DE NACIONES UNIDAS PARA EL DESARROLLO CON EL APOYO
FINANCIERO DEL MINISTERIO DE RELACIONES EXTERNAS DE NORUEGA Y LA
AGENCIA SUECA PARA EL DESARROLLO INTERNACIONAL (ASDI)

INFORME DE EVALUACIÓN EXTERNA

FUNDACION SARES

Consultores:

Ada Zambrano
Alberto Enríquez
Roxana Volio
Sergio Ruano

Guatemala, noviembre-diciembre 2005

INDICE

I. INTRODUCCION	3
II. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN	25
III. ANTECEDENTES.....	28
IV. CONTEXTO	30
V. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS	39
VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	88
CONCLUSIONES	88
RECOMENDACIONES.....	97

ANEXOS

SIGLAS UTILIZADAS

CEH	Comisión de Esclarecimiento Histórico
CNAP	Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz
CNR	Comisión Nacional de Resarcimiento
COCODES	Consejos Comunitarios de Desarrollo
COMUDE	Consejo Departamental de Desarrollo
COPREDEH	Comisión Presidencial para los Derechos Humanos
DDHH	Derechos Humanos
DIGAP	Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado
FRG	Frente Republicano Guatemalteco
GANAN	Gran Alianza Nacional
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAN	Partido de Avanzada Nacional
PASOC	Programa Participación de la Sociedad Civil
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
PROFED	Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho
SNU	Sistema de Naciones Unidas
UNDAF	Marco de asistencia de la Naciones Unidas para el Desarrollo
URNG	Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca

Resumen Ejecutivo

Este documento contiene los resultados de la evaluación externa realizada al Programa Participación de la Sociedad Civil (PASOC), realizada por un equipo de cuatro consultores entre los meses de noviembre y diciembre de 2005.

De acuerdo con los Términos de Referencia, la evaluación tenía por objetivo: “analizar – de manera exhaustiva- el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del Programa Participación de la Sociedad Civil (PASOC) para que esto sirva de punto de referencia en el análisis del futuro de este esfuerzo en Guatemala”. Además, el proceso debía responder a los siguientes objetivos específicos:

- .- Valorar el grado en que el PASOC ha contribuido con el proceso de democratización del país, incidiendo en la rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad;
- .- Determinar la eficiencia, eficacia e impacto del programa en su conjunto;
- .- Analizar el conjunto de procesos iniciados con el apoyo del PASOC, los efectos esperados y no esperados que éstos han tenido o podrían tener en el futuro; determinar su grado de sostenibilidad y la eficacia del acompañamiento y el monitoreo del que han sido objeto;
- .- Valorar el grado de efectividad en el uso de los fondos destinados a las iniciativas o procesos apoyados por el PASOC;
- .- Identificar los factores externos que han tenido efectos directos en los resultados esperados del programa y que han supuesto oportunidades de avance o que podrían serlo en el futuro;
- .- Identificar los factores externos que han tenido efectos directos en los resultados del programa y que han representado riesgos o amenazas o que podrían representarlo en el futuro;
- .- Analizar la medida en que los proyectos financiados por el PASOC han logrado operativizar un enfoque de equidad étnica y de género, y las facilidades y dificultades que han encontrado para hacerlo.
- .- Identificar las lecciones aprendidas y hacer recomendaciones de acuerdo con los hallazgos, para una posible futura fase del Programa.

Metodología

La metodología planteada para la evaluación fue participativa, lo cual supuso la recopilación de la información con participación de las personas que han estado directamente involucradas en la ejecución de las actividades. La propuesta metodológica tuvo, además, un carácter positivo y propositivo, es decir, se orientó a identificar los logros, las dificultades y obstáculos, entendidos éstos como oportunidades para aprender y mejorar a partir de las experiencias.

La evaluación tuvo tres niveles de análisis. En el primer nivel, el del contexto, se revisó y analizó toda la documentación relacionada con el proyecto y aquella que permitiera una comprensión profunda de la realidad histórica y actual de Guatemala. Se trataba de tener claro el contexto y las dificultades que supone ejecutar el PASOC y los proyectos apoyados por éste, en la realidad concreta del país, de manera que fuera posible valorar, en su justa medida, los alcances de las acciones ejecutadas, el impacto de sus productos, su eficacia y eficiencia.

Un segundo nivel, vinculado al anterior, permitió examinar la visión de hombres y mujeres políticos, funcionarios, académicos, activistas de organizaciones sociales, analistas e investigadores, sobre la realidad guatemalteca en lo concerniente a los avances en la implementación de los Acuerdos de Paz y de las recomendaciones de las Comisiones de Esclarecimiento Histórico y Fortalecimiento de la Justicia, y la pertinencia misma del PASOC. Estas percepciones y valoraciones, analizadas en conjunto con la revisión documental del primer nivel, permitieron una visión exhaustiva de los temas de los que se ocupan el PASOC y sus proyectos.

El tercer nivel revisó los resultados de los proyectos, así como los vínculos y relaciones propiciados por el programa entre los distintos actores involucrados en su ejecución. Se examinaron los resultados de 24 de los 28 proyectos apoyados por el PASOC, y las percepciones sobre su ejecución de hombres y mujeres involucrados en el desarrollo directo de las actividades de organizaciones indígenas y de la sociedad civil. Se trataba de hacer una valoración sobre la cantidad y tipo de proyectos apoyados por el Programa, alcances, impacto local, congruencia entre propuestas y necesidades a las que intentan dar respuesta y niveles de participación social logrados. Adicionalmente, el análisis de los proyectos permitió valorar su contribución en el fortalecimiento del tejido social a nivel local y/o regional, y la medida en que han integrado concretamente criterios de género y etnia, es decir, sus avances en términos de participación real de las mujeres y, en particular, de las mujeres indígenas. Sobre todo, interesaba valorar la coherencia entre los temas abordados por los proyectos y los aspectos de los Acuerdos de Paz pendientes de implementar, para determinar grados de avance e impacto, eficacia y eficiencia, alcanzados en las áreas que busca impulsar el PASOC.

Dentro de este mismo nivel de análisis, interesaba indagar sobre los vínculos creados entre el PNUD y el PASOC, y entre éstos y los distintos actores involucrados en la ejecución del Programa: sociedad civil, instituciones del gobierno y organismos de cooperación internacional, entre otros.

Como parte de la metodología participativa utilizada para la evaluación, se realizaron sesiones de devolución de los resultados de la misma con el equipo técnico del PASOC, los organismos de cooperación que financian la iniciativa y las organizaciones de la sociedad civil que ejecutan los proyectos.

Contexto

Los Acuerdos de Paz firmados en Guatemala durante 1996, generaron un nuevo marco político y una nueva agenda para avanzar hacia la democracia y el desarrollo sustentable, única vía para superar las dramáticas desigualdades sociales y desequilibrios territoriales.

La firma y los posteriores esfuerzos de implementación de los Acuerdos de Paz han producido varias transformaciones: el fin de la guerra acompañado de un progresivo cambio político en el país cuya característica más significativa es que las libertades políticas adquieren vigencia y la ciudadanía puede ejercerlas como derecho; la generación de espacios para la participación ciudadana y el final de la exclusión política de las fuerzas de izquierda; la construcción de espacios para la organización política y social; la apertura de espacios en los medios de comunicación que permitieron un ejercicio más efectivo de la libertad de expresión; la disminución de la represión gubernamental y su desaparición como política sistemática del Estado en contra del movimiento popular y social; los procesos de reasentamiento de las poblaciones refugiadas y desplazadas se realizaron en buena medida, aunque todavía muchas de ellas carecen de oportunidades y capacidades necesarias para resolver sus necesidades básicas y emprender una ruta de desarrollo; el tema agrario y de desarrollo rural es un tema importante en la agenda nacional; ha ocurrido un cambio positivo en el papel y el poder político del ejército y una desmilitarización del país; y, finalmente, la reestructuración de la Policía Nacional ha sido otro esfuerzo significativo, aunque enfrenta serios problemas y debilidades.

Aunque los avances, luego de nueve años, son innegables, éstos han sido lentos y limitados. Ello se debe, entre otros factores, al desdibujamiento de los actores fundamentales del proceso; la subvaloración y postergación de los temas más sustantivos y complejos de los acuerdos, y la débil situación del paquete legislativo de la paz. Si bien se han creado estructuras formales que abren algunos espacios de participación ciudadana, los acuerdos y esfuerzos operativos fueron obnubilando y sustituyendo lo sustantivo. En áreas claves, como las relacionadas con los derechos de los pueblos indígenas, la situación agrarias y la política fiscal, los principales contenidos todavía están pendientes. En el mediano y largo plazo el proceso de paz va perdiendo vigor y profundidad.

Una lección de estos nueve años es que no se puede transformar a fondo el Estado sin que al mismo tiempo se construya una ciudadanía capaz de comprender y ejercer sus derechos y deberes, y esta ciudadanía no es posible sin una profunda reforma del Estado. Ambos son procesos articulados, simultáneos y complementarios.

En consecuencia, el gran desafío para la sociedad guatemalteca es retomar los Acuerdos de Paz como la agenda de las políticas públicas, impulsada a través del fortalecimiento de los vínculos entre los actores estratégicos de la sociedad guatemalteca: el Estado, la sociedad civil y el sector empresarial. Esto significa:

- Profundizar la democracia, avanzar en la construcción de ciudadanía incluyendo a las mujeres, los pueblos indígenas y los jóvenes, e institucionalizar, a través de las organizaciones sociales, la participación ciudadana;
- Avanzar en la construcción de un Estado democrático, de derecho (reforma del sistema político) y descentralizado, que fortalezca la autonomía municipal y abra paso a los procesos de desarrollo local y regional que vienen emergiendo;
- Potenciar una relación constructiva y crítica entre Estado y ciudadanía, fortaleciendo ambos actores, en función de reducir la desigualdad social, la discriminación y los desequilibrios territoriales, donde impere el derecho y la multiculturalidad se convierta en factor medular de la identidad nacional, donde la democracia se consolide y se avance hacia un desarrollo incluyente y humano;
- Concretar una profunda reforma del sistema de partidos políticos de manera que éstos recojan, canalicen y traduzcan las aspiraciones de todos los sectores de la población en los procesos de construcción de políticas públicas;
- Construir un pacto nacional para transformar el sistema educativo con el fin de ampliar sustantivamente su cobertura y elevar la calidad de sus recursos humanos;
- Impulsar la formación y conformación de un nuevo liderazgo local y nacional, aprovechando las capacidades que van surgiendo en los territorios;
- Mantener espacios para analizar permanentemente la agenda de los Acuerdos de Paz en el marco de los cambios que se vayan dando en Guatemala, la región centroamericana y a nivel internacional, y en relación con temas nuevos que vayan apareciendo a la luz de dichos cambios y que puedan ampliar y enriquecer la Agenda de Paz, desde una perspectiva integral que involucre a todos los actores sociales y políticos.

Análisis de hallazgos

Para facilitar la comprensión de los hallazgos, el análisis se realizó por ejes temáticos, a saber: Reconciliación, Acceso a la Justicia y Transparencia, haciendo referencia a los proyectos respectivos en cada tema. El énfasis está puesto en los aspectos relacionados con la eficiencia y eficacia de los proyectos para dar cumplimiento a los objetivos PASOC, en valorar su impacto social y político y su capacidad de incidencia en la Agenda de la Paz. Así mismo, se hace referencia a la contribución que los

proyectos del Programa han hecho para facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el debate nacional y en la creación de vínculos con las instituciones del Estado.

Las siguientes consideraciones resultan válidas para los tres ejes:

- a) La gran cantidad de proyectos apoyados y su dispersión a nivel nacional, dificulta el seguimiento cercano de sus actividades; la calidad técnica de los documentos de proyecto y sus informes de seguimiento es muy desigual; así mismo, es evidente la ausencia de ejercicios externos de evaluación técnica. A pesar de que las organizaciones reciben directrices para la elaboración de los informes, bajo la metodología del marco lógico, son pocas las que cumplen con los requerimientos, y la mayoría presentan resúmenes de avances descriptivos y muchas veces repetitivos de los documentos base. Esta dificultad podría superarse con una adecuada definición de un sistema de seguimiento y evaluación del PASOC.
- b) Con escasas excepciones, los proyectos no han tenido éxito en incorporar en su trabajo los dos ejes transversales: género y multiculturalidad.
- c) El PASOC, para continuar trabajando en los ejes temáticos que se ha planteado, podría buscar la sinergia con programas y recursos del PNUD, por ejemplo, Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado (DIGAP), con la finalidad de no duplicar esfuerzos y contribuir a la eficacia del apoyo del Sistema de Naciones Unidas (SNU). Es evidente que mientras los temas PASOC estén impulsados desde la ciudadanía o desde las organizaciones de la sociedad civil, requieren de la asistencia de la cooperación nacional e internacional.

1. Reconciliación Nacional: Guatemala, una sociedad post conflicto

La Reconciliación Nacional hace referencia a dos cuestiones fundamentales: estabilidad del proceso democrático y democratización de las instituciones¹. En este sentido, la Reconciliación es un proceso que requiere la concurrencia de diversos mecanismos políticos, jurídicos, sociales, culturales, y también de diversos actores, sobre todo el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil.

Sin embargo, en la Agenda de Paz no hay un acuerdo o compromiso específico dedicado a la Reconciliación en forma concreta. En términos generales se habla de unidad nacional, concordia y solidaridad, pero los negociadores olvidaron el desarrollo del concepto. Sólo en el acuerdo para la reinserción de la guerrilla se dispone la emisión de una Ley de Reconciliación Nacional, pero se limita a crear mecanismos para

¹ Lira, Elizabeth. Dilemas de la Reconciliación política. En: Psicología y derechos humanos. Barcelona, Icaria 2004.

extinguir la responsabilidad penal de quienes cometieron crímenes en el marco del conflicto armado interno. Esta omisión fue sin duda deliberada, porque el concepto “Reconciliación” reclama indefectiblemente el impulso de transformaciones sociales, políticas e institucionales de magnitud extrema, algo para lo que la sociedad guatemalteca no se ha preparado, especialmente los grupos que detentan poder.²

A pesar de lo anterior, los Acuerdos de Paz contienen compromisos cuyo cumplimiento es esencial para la Reconciliación, y son el punto de partida para constituir una nueva sociedad basada en las lecciones del pasado. Hacer realidad los Acuerdos de Paz y llegar a una auténtica Reconciliación, supone un proceso largo y complejo de cambios estructurales en la sociedad y el Estado, que garanticen mayores espacios de participación efectiva, aseguren la reparación de las violaciones perpetradas, y promuevan un compromiso franco y decidido del Estado guatemalteco por minimizar cualquier política que pueda poner en riesgo la construcción de una cultura de paz y el avance de la democracia real en el país.

El proceso de Reconciliación en Guatemala esta íntimamente ligado con la construcción de una cultura de paz, fundamentada en la armonía para superar los efectos del pasado violento. Es un proceso de largo plazo que incluye la vocación de la ciudadanía por asumir nuevos principios, valores y actitudes que promuevan la paz y la concordia nacional. Sobre todo, la Reconciliación supone la recuperación de la confianza entre la ciudadanía y el Estado guatemalteco, aun hoy una tarea pendiente.

En Guatemala, al hablar de Reconciliación necesariamente se debe aludir a cambios en el sistema político, en la superación de las exclusiones sociales y las políticas que apoyen la memoria y justicia. Esto particularmente, aunque no de manera exclusiva, todavía está pendiente de aplicarse al nivel local, con las comunidades mayas, allí donde la guerra tuvo mayores implicaciones de ruptura del tejido social y provocó el enfrentamiento dentro de las propias comunidades, con ataques directos a las formas de vida comunitaria y sus relaciones. Para su total cumplimiento seguramente faltan muchas acciones, disposiciones y recursos, los cuales implementados en períodos razonables y con objetivos claros, pueden seguir contribuyendo al fortalecimiento de la democracia y consolidación de la cultura de paz.

Los procesos de Reconciliación Nacional no se pueden promover mediante estrategias parciales o coyunturales. En la línea de apoyar soluciones que emanan del diálogo entre el Estado y la sociedad guatemalteca, el PASOC está apoyando acciones concretas que contribuyen a procesos de cambio sociocultural, en el comportamiento colectivo y en las subjetividades de personas, grupos y comunidades.

El PASOC le ha dado contenido al tema de Reconciliación Nacional por medio de proyectos suscritos con organizaciones del movimiento social, quienes, de manera creativa e innovadora, están poniendo en la agenda nacional acciones vinculadas,

² IDEA-IIDH / Mack Chang, Helen. La Reconciliación en Guatemala: un proceso ausente. En Reconciliación verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social. San José, C.R., 2005. Pág. 196.

sobre todo con las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) y, en menor medida, con los acuerdos sustantivos para la paz. Sin embargo, una futura revisión del tema que permitiría precisar mejor sus objetivos y hacia donde debieran apuntar las acciones de proyectos futuros; así como el perfil organizativo necesario para mantener el tema en la agenda política local y nacional.

Hasta el momento de esta evaluación, el PASOC ha cumplido satisfactoriamente con el Objetivo Inmediato No. 1: “Acompañar el proceso de Reconciliación con base a las recomendaciones de la CEH”. En este sentido, el programa ha equilibrado su apoyo financiero, pues el 30% del su presupuesto ha sido invertido en el eje temático relacionado con la Reconciliación. Cabe señalar que un alto porcentaje de las iniciativas apoyadas han facilitado procesos de interlocución de las entidades gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil; representantes del PASOC han participado en las actividades organizadas por los proyectos y éstos han editado una amplia gama de publicaciones en donde se difunden los resultados de su trabajo.

En general, podemos afirmar que los proyectos PASOC han permitido visibilizar y posicionar a las organizaciones de la sociedad civil en la implementación, seguimiento y presión para el cumplimiento de las recomendaciones de la CEH, y han ejecutado acciones complementarias que contribuyen a la construcción de la democracia en el país. Todavía sigue siendo una tarea pendiente, fomentar la participación conjunta del Estado y la sociedad civil en reuniones de cabildeo y negociación estratégica. Esta tarea está resultando ser más compleja en el marco del gobierno actual, ya que, según las percepciones de las personas entrevistadas, se han cerrado espacios para el diálogo entre sociedad civil y gobierno a pesar de que éste da la impresión de haber revitalizado la necesidad del cumplimiento de la agenda de la paz.

Dentro de los grandes logros en el área de Reconciliación, a los que ha contribuido el PASOC, se encuentran la declaración del “Día de la Dignidad de las Víctimas de la Violencia” (25 de febrero) y la puesta en marcha del “Programa Nacional de Resarcimiento (PNR)”, que se instauró en el 2004 como mecanismo político de reparación. Sin embargo, este programa no ha obtenido los mejores resultados por las divergencias dentro de las organizaciones de la sociedad civil, lo que ha provocado su reciente reestructuración por parte del Estado. Todavía no se ha podido avanzar en el establecimiento de la Fundación por la Paz y la Concordia contemplada en el Acuerdo de Esclarecimiento Histórico, aunque este es uno de los objetivos de por lo menos tres organizaciones contrapartes del PASOC para este eje temático.

El PASOC ha facilitado la creatividad e innovación de las organizaciones en sus proyectos para la Reconciliación (Caja Lúdica y CIRMA), privilegiando la construcción y reconstrucción de relaciones socio culturales y políticas; y la sanación de las heridas del enfrentamiento armado.

También se han apoyado programas de formación y capacitación relacionados con la cultura de paz y democracia, donde se ha promovido la discusión a nivel comunitario, municipal, regional y nacional, priorizando la participación de representantes de pueblos indígenas y otros actores sociales. Otro aspecto muy importante ha sido el

fortalecimiento de las autoridades locales indígenas, que han aportado en los procesos de Reconciliación y promoción del Acceso a la Justicia, mediante la revalorización del papel de las autoridades tradicionales y la recuperación antiguas formas de organización que permiten el diálogo, el respeto y la tolerancia. PASOC también ha realizado la sensibilización a través de la difusión y mediación del informe de la CEH, con la participación de los medios de comunicación.

Las buenas prácticas obtenidas con el PASOC, han partido de una atinada selección de contrapartes, organizaciones con amplia trayectoria en el movimiento social, con cuadros políticos capaces para realizar cabildeo y negociación en diferentes esferas del Estado y a nivel internacional, con trabajo reconocido en temas vinculados con la reconstrucción del país en tiempo de paz, todo lo cual le ha permitido dar contenido al tema de la Reconciliación desde diferentes niveles y espacios. También se ha propiciado el diálogo desde el contexto comunitario hasta el nacional, y se han apoyado procesos que promueven el respeto a la identidad, la diversidad y la multiculturalidad.

A pesar de que el PASOC en su documento “Reconciliación”, elaborado en consulta con sus contrapartes, expresa “que existe muy poca elaboración y profundización sobre el tema de la Reconciliación en el contexto guatemalteco”, no se continuaron los esfuerzos por mantener el debate y lograr una mayor especificación del tema. Al no continuar la búsqueda de otras formas creativas de incorporar el tema al PASOC, se ha optado por apoyar proyectos que responden de manera concreta a las recomendaciones de la CEH, lo cual no es negativo, sin embargo, muchas de estas acciones corresponden al Estado guatemalteco. Algunos proyectos PASOC (Bufete Popular Jurídico, Waxaqib Noj, Defensoría Legal Indígena), están apoyando procesos locales de reconstrucción de la convivencia entre víctimas y victimarios, lo cual supone un impacto positivo para la Reconciliación. No obstante, la ausencia de mecanismos de justicia y, sobre todo, el hecho de que muchos de estos perpetradores todavía tienen un fuerte poder de coacción sobre amplios sectores de las comunidades, puede constituirse en un elemento más de tensión si los esfuerzos no se realizan utilizando una metodología adecuada. Este es uno de los aspectos en el que debería enfatizarse la discusión y el intercambio entre las organizaciones PASOC en el tema de Reconciliación con el fin de generar capacidades al respecto.

Es importante reconocer que en las condiciones en que se encuentra la sociedad guatemalteca, la inversión requerida, en materia de Reconciliación Nacional, es grande, por lo que el PASOC solamente puede continuar contribuyendo con el tema de una manera bastante modesta. Por otro lado, hay que considerar que es, prácticamente, el único programa que se desarrolla en el tema con apoyo de la cooperación internacional.

En aras de contribuir a que las organizaciones de la sociedad civil (OSC) continúen realizando aportes a la Reconciliación Nacional, es conveniente que el PASOC defina mejor su intervención para operativizarlo, concentrándose en proyectos que apoyen “la construcción y reconstrucción de relaciones socioculturales y políticas”, área que mayor vinculación tiene sus otros dos ejes temáticos: Acceso a la Justicia y Transparencia. Como el PASOC es un programa de mediano plazo, es en esta dimensión donde podría hacer sinergias y asegurar impactos. También se sugiere que los proyectos futuros se

concentren en un área geográfica particular, para poder llevar el tema a la práctica de manera integral.

También, podría explorarse el intercambio de propuestas sobre el tema de manera intersectorial con actores como empresas, partidos políticos y el ejército; y con algunas instituciones de los diferentes poderes del Estado como el congreso y los ministerios, por ejemplo el de Educación, e instancias con relevancia durante este período gubernamental y comprometidas con el avance de la democracia, como la Secretaría de la Paz (SEPAZ) y la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos (COPREDEH), con quienes se pueda emprender acciones conjuntas que fomenten la cultura de respeto, diálogo y tolerancia y, sobre todo, se avance en la institucionalización de la democracia guatemalteca.

Para tener en cuenta los aspectos de género en los procesos de Reconciliación, el PASOC podría realizar un aporte clave para el reconocimiento de la forma en que el conflicto armado afectó diferenciadamente a mujeres y hombres. Por ejemplo, analizar cómo se afectaron los roles y percepciones de las mujeres en el ámbito familiar, comunal, personal y político (participación y toma de decisiones). Un tema de importancia que es señalado especialmente por la CEH y retomado en el documento del PNR, es la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual durante el enfrentamiento armado. Este tema tiene gran potencial ya que en la actualidad muchas organizaciones de mujeres están realizando propuestas concretas para abordarlo, por lo que el programa tendrían una buena oferta de propuestas y a la vez estaría realizando una enorme contribución a la reparación de miles de mujeres y niñas víctimas durante el conflicto armado.

Para mejorar el acompañamiento que realiza el PASOC a sus contrapartes, y con el propósito de aumentar el impacto y la eficacia de las acciones que éstas realizan, se podrían incluir actividades de formación e información sobre procesos de Reconciliación, haciendo el vínculo en las OSC y las instituciones gubernamentales, para aprovechar las importantes redes de información y organizaciones no gubernamentales internacionales que apoyan el tema con talleres regionales y actividades de asesoría. Aquí el PNUD, como integrante del SNU, tiene ventajas comparativas con otras instancias de la cooperación y podría facilitar no solo la permanente formación en el tema, sino también la sistemática generación de debates, ideas y propuestas al respecto de la Reconciliación.

2. Justicia y Acceso a la Justicia: temas pendientes de la sociedad guatemalteca

El Estado de Guatemala padece de una crónica dificultad para garantizar a sus habitantes el goce de los derechos humanos. Si bien ello ha ocurrido históricamente, el enfrentamiento armado interno agudizó dicho proceso en la medida que el Estado contrainsurgente -que identificó como enemigos del mismo a vastos sectores de la población- requería funcionalmente de un sistema de Justicia débil para consolidar, por una parte, la impunidad de los autores de la brutal violencia estatal de carácter político

que se estaba produciendo. Por otra parte, dicha incapacidad para investigar y sancionar a los responsables era, asimismo, otro mecanismo de terror colectivo: La certeza de que el accionar de los cuerpos represivos no tendría castigo alguno, reforzaba la convicción en la sociedad acerca de la omnipotencia y ubicuidad de aquéllos.

Por lo anterior, la reforma del sistema de justicia fue una línea básica de construcción del Estado democrático de Derecho, a raíz de la cual, los Acuerdos de Paz identificaron una serie de compromisos indispensables para que dicho sistema pudiese cumplir su finalidad última: La resolución jurídica de los conflictos producidos en una sociedad atravesada por profundas inequidades. Bajo esa perspectiva, son numerosos los aspectos que se refieren a la Justicia en los Acuerdos de Paz, en particular el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil (AFPC), Acuerdo Global de Derechos Humanos (AGDH), y el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI). En particular, el primero de los acuerdos mencionados señala que: “La reforma y modernización de la administración de Justicia deben dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. El proceso judicial no es un simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia...”³

Hoy por hoy, un examen somero de la situación permite concluir que los objetivos previstos en los Acuerdos de Paz están lejos de alcanzarse. Por el contrario, existe una serie de situaciones que afectan gravemente al sistema de administración de Justicia. Sin duda, la evidencia más importante de la ineficacia de dicho sistema, es la incapacidad de los entes públicos para investigar y sancionar penalmente a quienes cometen conductas que atentan gravemente contra el tejido social, hasta al punto de apreciarse una verdadera parálisis del mismo frente a estos ataques.

En ese sentido, la violencia económica de las élites – que incluye aspectos delictivos como la corrupción dirigida hacia las autoridades del Estado, la evasión tributaria, la represión con uso excesivo de la fuerza ante la protesta social- está invisibilizada frente a fenómenos cotidianos de violencia – que, en rigor, en gran medida derivan de dicha violencia económica- y que son los que comúnmente enfrenta y visibiliza la ciudadanía: criminalidad común, crimen organizado, actuar de las pandillas u otros fenómenos delictivos. Frente a este tipo de hechos, la impunidad continúa siendo la regla general, evidenciando la falta de reacción de las autoridades del Estado frente a estas graves señales de deterioro en la construcción del Estado de Derecho y de una sociedad comprometida con la Paz.

En este escenario, el sistema de Justicia enfrenta un proceso sostenido de falta de credibilidad, en particular en materia penal. No obstante, cabe señalar que existen otros procesos que generan conflicto: Sensación de impunidad y por ende, percepción generalizada de falta de justicia en la sociedad, por ejemplo en el manejo de la conflictividad agraria y en la precaria situación en el respeto a los derechos laborales.

³ AFPC. III. Sistema de Justicia.

A lo anterior, cabe añadir otro tipo de amenazas que afectan las posibilidades de consolidación democrática del Sistema de Justicia y su capacidad de reacción para brindar solución jurídica a los conflictos sociales: En efecto, a dicha incapacidad, se añaden actualmente los nuevos intentos para legalizar tratos preferenciales y discriminatorios que, hasta ahora, sólo eran posibles por la vía de la corrupción o la intimidación. Un buen ejemplo de cómo el sistema de Justicia no ha sido capaz de contrarrestar las tendencias regresivas que, desde diversos grupos de interés, afectan permanentemente sus posibilidades de consolidación democrática, es la iniciativa del Código Militar, que pretende restablecer el fuero especial para militares para una serie de delitos catalogados como privativos del ámbito castrense y que en realidad constituyen delitos comunes. A esto se añade la aplicación irrestricta del fuero –según esta iniciativa ya aprobada en primera lectura en el congreso- a delitos contemplados en las leyes penales ordinarias.

“La transformación de los sistemas de Justicia de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento pasa, a nuestro entender, por la adopción de una estrategia en materia de Justicia asentada sobre tres pilares: ampliación de la cobertura estatal; incorporación al sistema de los mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad”.⁴

En relación con el PASOC, y de acuerdo con el anterior análisis, existen un total de 10 organizaciones dentro del Programa que abordan diversas temáticas vinculadas al Acceso a la Justicia. Resalta, de un somero examen de las mismas, que los ejes principales de trabajo, se han estructurado en el sentido de Acceso descrito en el AFPC: Esto es, el fortalecimiento del derecho indígena, y secundariamente, el Acceso a la Justicia para pueblos indígenas mediante mecanismos propios del derecho estatal.

El enfoque del fortalecimiento al derecho indígena admite diversos matices. En tanto que determinadas organizaciones se plantean como en la búsqueda de la estructura normativa –esto es, la identificación de lo que constituye derecho propiamente tal- otras organizaciones derivan su actividad a otros ámbitos, como el fortalecimiento de ciertos sistemas de autoridad que tienen un componente jurídico, pero que no son estrictamente instancias de Justicia, como los sacerdotes mayas. En ese sentido, conviene recordar que el aquí es fundamentalmente un sacerdote que, entre sus muchas actividades, es autoridad reconocida para resolver conflictos.

El Acceso a la Justicia para pueblos indígenas que plantean otras organizaciones, en tanto, supone un enfoque novedoso e incluso provocador: La utilización del derecho estatal –entendiendo dentro de éste, a los tratados internacionales y desde luego a la constitución política- para reivindicar derechos de pueblos indígenas.

Por otra parte, el PASOC apoya a la Fundación Myrna Mack, que en la práctica no tiene un enfoque de la Justicia orientado preferencialmente desde la perspectiva del acceso – si bien diversas iniciativas de su interés favorecerían el mismo- sino desde la

⁴ Id.

modernización de dicho sistema a fin de reducir la impunidad que actualmente prevalece en su acción, particularmente en lo referente a casos de Derechos Humanos.

El PASOC ha definido los criterios de selección proyectos en base a ciertas premisas: “En el tema Justicia, PASOC considera que el AFPC y las recomendaciones de la CFJ aún representan grandes retos para la sociedad guatemalteca. Más que promover nuevas legislaciones y reformas al sistema de justicia, PASOC favorece iniciativas creativas para aplicar medidas que favorecen efectivamente el Acceso a la Justicia. Particularmente el programa quiere promover la implementación de mecanismos que permitan la aplicación del derecho indígena y el derecho formal en una forma complementaria. El programa acompaña a la Fundación Myrna Mack (...) en sus tareas de dar seguimiento a los procesos de reformas legales.”⁵

Como se ve, el Programa ha abordado un concepto más bien restrictivo del Acceso a la Justicia, centrándose en la promoción de mecanismos de aplicación del derecho indígena como complementario al Estatal, sin embargo, congruente con los alcances del concepto que definen los Acuerdos de Paz.

Los logros de las distintas organizaciones durante el período, son coincidentes con los impactos esperados de los respectivos proyectos que éstas ejecutan. En ese sentido, debe destacarse la correcta identificación de organizaciones que tienen la capacidad de dar cumplimiento a los compromisos derivados de los proyectos que el PASOC apoya. Tales impactos esperados, además, están en concordancia con lo que el PASOC ha esperado de las organizaciones en relación con las líneas básicas de lo que el Programa asume como Acceso a la Justicia: Todo lo cual se traduce en que las diferentes OSC que trabajaron este tema se ciñeron en general al marco delimitado someramente por el Programa.

De lo anterior, arranca la conclusión en que los aciertos del PASOC en esta materia son ante todo técnicos, en cuanto a que se ha tenido la capacidad de identificar correctamente proyectos realizables y organizaciones con capacidad de ejecución. Sin embargo, llama la atención del equipo de evaluación que, pese a que existen proyectos de interés que inciden en el Acceso a la Justicia, no es claro que se esté privilegiando una estrategia de impacto en el sistema de administración de justicia para reforzar el acceso, quizá debido a la pluralidad de esfuerzos que promueve el PASOC y la fragmentación temática de los mismos. En este sentido, el impacto a nivel nacional ha radicado, fundamentalmente, en la Fundación Myrna Mack que promueve la modernización del derecho estatal y la construcción del Estado Democrático de Derecho. El resto de las organizaciones focalizan sus acciones e impacto a nivel local. Sólo Adjum Beeleb T’zi tiene una proyección claramente más allá de lo local, pero ello se deriva de que el proyecto –previsto originalmente para determinada área del país– pudo replicarse en diversas regiones. Dichos impactos son mayoritariamente locales y si bien son relevantes para la población beneficiada, no puede concluirse fehacientemente que la población guatemalteca a nivel general o incluso la población

⁵ Programa Participación de la Sociedad Civil –PASOC- Criterios de selección de proyectos. Documento del PNUD, 2004.

indígena de Guatemala, en general haya visto sustancialmente mejorado su acceso a la justicia gracias a los proyectos que, en esta línea, promueve el PASOC.

A partir de la revisión de los proyectos relacionados con el Acceso a la Justicia, se echa de menos un análisis institucional –no sólo del PASOC, sino del PNUD Guatemala- para determinar en qué aspectos debe fortalecerse la Justicia en el país, cuál puede ser el aporte de la sociedad civil en este proceso y por ende qué organizaciones son las que requieren fortalecimiento por parte del PASOC.

Ello, desde luego, no invalida los esfuerzos ni mucho menos los logros; pero sí impone el deber de replantearse la distribución de los recursos limitados de que dispone el Programa. En general, puede afirmarse que las organizaciones han cumplido con los resultados y logros a que se comprometieron. Sin embargo, cabe preguntarse si esto modifica sensiblemente el mapa de la justicia en Guatemala, marcado sistemáticamente por la negativa al acceso a la misma y por el opuesto a la justicia, esto es la impunidad.

El equipo de evaluación, reunida la evidencia, sugiere apoyar más decididamente esfuerzos sistemáticos, por parte de la sociedad civil, para efectuar monitoreo y generación de propuestas de políticas públicas respecto a la obligación del Estado de brindar Acceso a la Justicia.. Esto, sin perder de vista que en un estado débil, como el guatemalteco, la sociedad civil suele asumir roles que corresponden al mismo Estado. Por ello, el PASOC debe ser especialmente cuidadoso en cuanto a promover proyectos que efectivamente tengan impacto, pero que además prevean que los entes públicos se apropien de los objetivos y resultados de los proyectos a fin de evitar que se perpetúe perversamente el incumplimiento del Estado de sus obligaciones por la vía de la sustitución por la sociedad civil; sustitución por otra parte imposible atendido en primer término el carácter fragmentario de ésta y en segundo término que dichas obligaciones son, por lo demás, de la esencia del poder público.

Finalmente, debe recordarse que las tres grandes líneas de trabajo en materia de Acceso a la Justicia ya están dadas por el PNUD y este debiera ser el punto de partida para la identificación de las contrapartes, en la sociedad civil, que tengan real capacidad de incidencia. Dichas líneas de trabajo son:

- Ampliación de la oferta de servicios jurídicos por parte del Estado;
- Incorporación al sistema estatal de administración de Justicia, de mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos como el derecho indígena;
- Focalización de las políticas públicas de Justicia a los grupos más vulnerables, lo que en Guatemala implica fundamentalmente indígenas, mujeres y personas bajo la línea de pobreza

3. Transparencia: una condición para la Paz, la Justicia y la Reconciliación

En Guatemala, la corrupción es una realidad desde que existe información de los actos de gobierno. Un factor decisivo que ha incidido directamente en esta situación es la

ausencia histórica de un sistema democrático para la sociedad guatemalteca, lo que ha impedido la participación ciudadana en la gobernabilidad y en la administración pública y su control. Esa ausencia democrática se ilustra, entre otros ejemplos, con el hecho de que las primeras votaciones libres a nivel nacional, se dieron ya pasados 123 años de vida republicana, en 1944, cuando fue electo Juan José Arévalo.⁶ En este país, “buscar la reducción de la corrupción nunca ha sido una constante [...], y basta decir que la honestidad en la administración estatal es más bien la excepción que la norma. Esta corrupción también ha sido afectada por factores sociales, políticos y legales, que aún siguen vigentes.”⁷

El fenómeno de la corrupción se agudiza y consolida en Guatemala, a partir de la reciente guerra contrainsurgente, en donde la doctrina militar gobernante impuso al Estado características autoritarias que se manifestaron a través de:

- § “La elevada centralización política y administrativa,
- § La amplia discrecionalidad de los funcionarios públicos, y
- § El debilitamiento del aparato y la función de la administración pública”.⁸

El PASOC ha incluido el tema de la Transparencia como uno de sus tres ejes de trabajo por su capital importancia para el país, porque en el tema se considera imperativa la participación activa y vigilante de la sociedad civil y porque el mismo se contempla en los Acuerdos de Paz. En relación con éstos, el “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”, promueve entre otros la auditoria social y la formación de consejos de desarrollo para aumentar la participación ciudadana y estimular su interés por defender los bienes públicos, y así cuestionar las tradiciones de privilegios y corrupción. PASOC quiere responder a iniciativas de auditoria social y otras medidas por parte de la sociedad civil que contribuyen a transparentar procesos, funciones y manejo de las finanzas públicas”.⁹

La participación ciudadana es valorada como la principal acción de una sociedad democrática, para minimizar y eventualmente eliminar los actos de corrupción. “Esta se orienta a promover procesos de acercamiento entre gobernantes y gobernados, por medio de mecanismos concretos de opinión, validación y empoderamiento de los asuntos de interés público. Por otro lado, para hablar de participación ciudadana en el ámbito público, es preciso que se legitime e incentive un espacio permanente no solo para que el ciudadano haga llegar sugerencias o inquietudes, sino propuestas concretas para el funcionamiento de las instituciones, con una visión de control y excelencia en los servicios. Además, estas propuestas deben ser incorporadas en la agenda de los entes públicos y servir de insumo directo en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y servicios públicos.”¹⁰

⁶ Juan Carlos Escobedo, página web de literatura guatemalteca, última versión, 2003.

⁷ Asociación de Gerentes de Guatemala. Diciembre 2005. Revista “Transparencia en la Gestión Pública”.

⁸ Ibidem.

⁹ PASOC, Transparencia y Multiculturalidad.

¹⁰ Carlos Stark, Viceministro de Finanzas de Venezuela, en: “El Informador por la Transparencia”, Coalición por la Transparencia, edición del 25 de julio 2004, pag. 11.

Dentro del marco lógico del PASOC se plantea como objetivo inmediato 3: “Promover la Transparencia en la gestión pública”. A la luz de la información existente y de las evidencias encontradas durante la misión de evaluación, se puede afirmar que este objetivo está siendo cumplido satisfactoriamente, más allá, incluso, de las expectativas de las contrapartes entrevistadas y de los funcionarios del Programa. Los indicadores formulados en el citado marco lógico han sido superados, se han desarrollado acciones y se han obtenido logros que trascienden los planes iniciales de los respectivos proyectos.

Para cumplir con el objetivo trazado por el PASOC en materia de Transparencia, la estrategia general de trabajo incluyó el fortalecimiento organizativo y la multiplicación de acciones con fines de incidencia a través de auditoría social, canalizada por medio de las contrapartes del Programa. Estas contrapartes son organizaciones no gubernamentales con experiencia en el tema de Transparencia y otros temas políticos relacionados.

De acuerdo con el análisis de la misión evaluadora, se impulsan dos líneas integradas y complementarias de trabajo, una es la realización de acciones concretas a nivel de la base de la sociedad, principalmente con comunidades indígenas, en su mayoría en las zonas más marginadas del interior del país. Se trata de la aplicación un enfoque de abajo hacia arriba, a partir de la organización y fortalecimiento de organizaciones de base, con el objeto de propiciar su participación y su empoderamiento que permitan un ejercicio amplio de auditoría social. De este modo se busca conseguir una incidencia directa pero gradual a nivel municipal, departamental, regional y nacional.

El marco organizativo principal lo constituyen los Consejos de Desarrollo para ejercer y hacer realidad la Transparencia, primero con los gobiernos municipales y luego con instancias de gobierno departamental, regional y nacional. Dicho enfoque comienza a nivel de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-, para continuar con los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDES-, persiguiendo tener ingerencia también en los Consejos Departamentales de Desarrollo –CODEDES-, en los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural –CODEDUR- y eventualmente en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural –CONADUR- y otras instancias.

Después de analizar el resultado de las acciones propuestas por cada proyecto, el equipo evaluador considera que los resultados alcanzados por el PASOC y sus proyectos en esta área han sido exitosos. Esto, en buena medida se debe a que la estrategia utilizada se centra en apoyar el fortalecimiento de organizaciones de base a partir de principios como el de la simplicidad y de lo práctico, de manera que la ausencia de escolaridad, los bajos niveles de autoestima y estados psicológicos negativos, derivados de la discriminación, la exclusión y la guerra, no sean una barrera para la activa participación comunitaria. Se trabaja en función de las culturas locales, respetando los valores, costumbres y formas de conducta de cada lugar y grupo étnico. Esto, en parte es posible debido a que un número mayoritario de las y los profesionales de las contrapartes, son personas pertenecientes a las etnias de las distintas regiones en donde el Programa desarrolla actividades.

Otro elemento determinante de resultados de éxito, es la buena capacidad institucional mostrada por algunas contrapartes, lo que se evidencia a través de aspectos como: 1. Planes de trabajo definidos y ejecutados de acuerdo con su programación, en su mayoría de tipo estratégico; 2. Las coordinaciones o liderazgos de los proyectos en manos de personas con muchos años de experiencia en el tema de Transparencia, así como en organización social, Consejos de Desarrollo, multiculturalidad y auditoría social, entre otros; 3. Sistemas de administración debidamente implementados y funcionando satisfactoriamente, con personal especializado en su manejo; 4. Metodologías operativas definidas y en buena parte de los casos apropiadas, con una división de trabajo y funciones también definidas y preestablecidas; 4. Personal técnico con experiencia y seleccionado por dicha experiencia y capacidades demostradas (selección realizada por medio de diferentes mecanismos). Este personal, pese a que en su mayoría posee un nivel académico medio, en general denota un alto nivel de compromiso social y político.

Dentro de los ejes transversales, uno de los temas es el de género, el cual se menciona en los planes de trabajo de todas las contrapartes estudiadas. Sin embargo, las acciones al respecto se concretan básicamente a dar a conocer y capacitar sobre tópicos como Derechos de la Mujer y a promover la participación femenina en todas las actividades realizadas por dichas contrapartes, incluyendo el funcionamiento de las organizaciones de base.

En opinión de la misión evaluadora, el tema de género todavía no ha sido abordado adecuadamente en función de lograr cambios profundos hacia relaciones de género equitativas, no solo dentro de la organización local, sino dentro de cualquier ámbito social y que por lo tanto requiere más atención en términos filosóficos, estratégicos y metodológicos. Será importante, dentro de otros aspectos, desarrollar un programa de capacitación sobre el tema para los equipos técnicos de las organizaciones.

Más esfuerzo y tiempo también se requiere para cumplir con el desafío de, al menos, sentar bases sólidas para que exista una relación equitativa de género, no solo a nivel de las organizaciones de base, sino que dentro de los contextos sociales y aún más allá del ámbito en donde el Programa trabaja. Se evidencia una tendencia creciente, al menos de participación de mujeres en los Consejos de Desarrollo y del ejercicio de algunas de ellas dentro de los cuadros directivos; sin embargo, eso no es suficiente.

Será clave desarrollar capacidades para el cabildeo y la negociación, primero a nivel local, para luego escalar a los niveles regionales y nacionales, que permitan a las organizaciones, hacer incidencia política en cada uno de esos niveles. También se requiere profundizar en el análisis de las situaciones socio-económicas y políticas, generales y concretas, locales y nacionales. Esto, dentro de un horizonte histórico, es decir, comprender mejor el presente, a partir de lo ocurrido en el pasado.

Hay demanda y aspiración de lograr un mayor acompañamiento de parte del PASOC con sus contrapartes, así como preocupación por formular y aplicar estrategias para que las acciones del PASOC sean sostenibles en el tiempo y se constituyan procesos a muy largo plazo.

La misión evaluadora opina que el PASOC está respondiendo a las demandas en materia de Transparencia en el país, a través de las acciones que realizan las contrapartes que trabajan a nivel nacional. El proceso que estas instancias han desarrollado evidencia estar consolidado, con sistemas bien establecidos para realizar las investigaciones pertinentes y canales apropiados para dar a conocer a la opinión pública los resultados. Como consecuencia de ello, diferentes instancias de gobierno han establecido o están estableciendo sistemas de apertura a la información y modificando estrategias y políticas de trabajo que permitan una situación más transparente. Por otro lado, las instancias de gobierno que todavía no lo hacen, están siendo enmarcadas como blanco casi cotidiano de la crítica social, siendo sometidas a presiones de la opinión pública a diferentes niveles. Un aspecto importante a considerar en el futuro, es desarrollar un proceso sistemático, tal como un programa de intercambio de experiencias entre las distintas contrapartes y otras instancias afines, como un vehículo para fortalecer el proceso existente.

Conclusiones y recomendaciones

La primera y más importante conclusión que se deriva de este ejercicio de evaluación externa es que el PASOC, a través de los proyectos que apoya y financia ha hecho una importante y muy valiosa contribución al proceso democratizador en Guatemala. Más aún, en línea con los tres ejes temáticos con los que trabaja: Reconciliación Nacional, Acceso a la Justicia y Transparencia (y la sociedad civil vinculada a ellos), es, prácticamente, la única iniciativa en el país. Por ello, el equipo evaluador recomienda, a los organismos de cooperación que lo financian, el apoyo para una tercera fase del mismo.

Esta recomendación se ve reforzada con otra de las conclusiones que aparecen en este informe y es la que alude a la persistencia de las causas que dieron origen al conflicto armado: Guatemala sigue siendo un país marcado por la violencia (incluida la violencia de género), la injusticia, el racismo, las desigualdades y la exclusión. Es clara la ausencia de un compromiso con el desarrollo del país por parte de la clase empresarial y de los partidos políticos. En general, ambos sectores actúan, exclusivamente, en función de sus propios intereses.

Después de casi diez años de promulgados los Acuerdos de Paz, parece haber coincidencia en que los avances han sido pocos y lentos. La razón fundamental es la falta de voluntad política y los resabios de una cultura racista, violenta, autoritaria y patriarcal. Se crearon marcos políticos y jurídicos que reconocen formalmente muchos de los contenidos de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, hay un vacío de acciones políticas, administrativas y de apoyo financiero para cumplir con los fines y objetivos de esa institucionalidad y de las leyes aprobadas.

Lo anterior, de nuevo, refuerza la necesidad de continuar apoyando iniciativas como la del PASOC y sus proyectos. Sin embargo, y con el afán de promover un mayor impacto, eficacia y eficiencia de las acciones que éstos desarrollan para fortalecer un Estado

democrático y de derecho y para impulsar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, la misión de evaluación recomienda:

.- Fortalecer los vínculos y relaciones de coordinación entre el PASOC y el PNUD y entre el PASOC y los distintos programas y proyectos del PNUD, orientados también a fortalecer la participación de la sociedad civil; los partidos políticos y los vínculos entre Estado y Sociedad;

.- En este sentido, el PNUD debe convertirse, cada vez más, en un factor que, aprovechando sus ventajas comparativas, se convierta en un apoyo estratégico para el PASOC y sus proyectos y en un “vaso comunicante” entre la sociedad civil y el Estado;

.- El PASOC, en línea con lo anterior, debe, a futuro, fortalecer su estrategia política y reforzar la capacidad de incidencia de las organizaciones, a fin de establecer vínculos de coordinación entre éstas y el Estado. El fortalecimiento de la capacidad de incidencia en políticas públicas de las organizaciones y el diseño de estrategias para que éstas contribuyan a la construcción de ciudadanía, deben convertirse en las dos prioridades del PASOC en su tercera fase.

.- El cumplimiento de los Acuerdos de Paz debe continuar siendo el norte del PASOC y sus proyectos. Sin embargo, y con el propósito de alcanzar mayores grados de incidencia política, es recomendable: a) que los tres ejes del Programa sean revisados para precisar, aún más, sus contenidos; b) que dicha revisión incluya la posibilidad de su modificación en dos sentidos: la inclusión de otros ejes (por ejemplo, género y multiculturalidad) y la ampliación (en unos casos) o ajuste (en otros) de lo que se entenderá por Reconciliación Nacional, Transparencia y Acceso a la Justicia; c) que se estudie la posibilidad de concentrar el trabajo del PASOC en determinadas zonas geográficas, por ejemplo, aquellas que más sufrieron las consecuencias del conflicto armado o aquellas en las que, la presencia variada de organizaciones de la sociedad civil y del estado, permita construir sinergias. Cabe analizar la posibilidad de hacer coincidir la estrategia de ejecución del PASOC, con el proceso de descentralización impulsado, actualmente, por el PNUD.

.- La estrategia de ejecución que finalmente decida el PASOC debe: a) ser concertada con el PNUD y con las organizaciones que han participado en la ejecución del mismo. En este sentido, el Programa, debe continuar esforzándose por propiciar, el mismo, procesos participativos y democráticos de concertación; b) propiciar una mejora en los procesos de planificación estratégica de las organizaciones en varios sentidos: en la formulación de los proyectos para que estos sean más claros y congruentes; en la elaboración de sistemas de monitoreo y evaluación sistemáticos que permitan el fortalecimiento de la capacidad de análisis de las organizaciones para que ésta, a su vez, se vea reflejada en los informes; y en la formación y capacitación (sistemática y acumulativa) en temas que se deriven de los ejes de trabajo del PASOC. De manera particular son recomendables los procesos de formación en género y multiculturalidad.

.- Durante el 2006, en la etapa final del Programa, el PASOC deberá concentrar sus esfuerzos en: a) el apoyo a las organizaciones en la ejecución de sus proyectos para

que éstos consigan los resultados previstos y mejoren la planificación de sus actividades y la presentación de sus informes de avance; b) preparar a las organizaciones en aquellos aspectos que serán ejes centrales de la tercera fase: incidencia en políticas públicas; relaciones estado-sociedad y construcción de ciudadanía; c) preparar la tercera fase del programa de manera participativa y concertada.

I. INTRODUCCIÓN

Entre octubre y noviembre de 2005, se llevó a cabo la evaluación externa del “Programa Participación de la Sociedad Civil –PASOC–”, administrado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y financiado por las Embajadas de Noruega y Suecia. Éste tiene como objetivo primordial “fomentar las contribuciones de la sociedad civil para la construcción de una democracia participativa”. Este esfuerzo, centrado en el impulso a los derechos humanos, se realiza a través de tres áreas de trabajo, a saber: Reconciliación Nacional, Acceso a la Justicia y Transparencia.

Los tres temas, así como la iniciativa de fortalecer a la sociedad civil, están en íntima concordancia con las recomendaciones contenidas en los Acuerdos de Paz, firmados en 1996 entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

La evaluación, tal como lo estipulaban los Términos de Referencia, tenía como propósito “analizar –de manera exhaustiva- el grado de cumplimiento de los objetivos y metas del programa PASOC para que esto sirva de punto de referencia en el análisis del futuro de este esfuerzo en Guatemala”. Además de este objetivo general, la evaluación debía responder a los siguientes objetivos específicos:

- .- Valorar el grado en que el PASOC ha contribuido con el proceso de democratización del país, incidiendo en la rearticulación de las relaciones Estado-Sociedad;
- .- Determinar la eficiencia, eficacia e impacto del programa en su conjunto;
- .- Analizar el conjunto de procesos iniciados con el apoyo del PASOC, los efectos esperados y no esperados que éstos han tenido o podrían tener en el futuro; determinar su grado de sostenibilidad y la eficacia del acompañamiento y el monitoreo del que han sido objeto;
- .- Valorar el grado de efectividad en el uso de los fondos destinados a las iniciativas o procesos apoyados por el PASOC;
- .- Identificar los factores externos que han tenido efectos directos, en los resultados esperados del programa y que han supuesto oportunidades de avance o que podrían serlo en el futuro;
- .- Identificar los factores externos que han tenido efectos directos en los resultados del programa y que han representado riesgos o amenazas o que podrían representarlo en el futuro;
- .- Analizar la medida en que los proyectos financiados por el PASOC han logrado operativizar un enfoque de equidad étnica y de género y las facilidades y dificultades que han encontrado para hacerlo.

.- Identificar las lecciones aprendidas y hacer recomendaciones de acuerdo con los hallazgos, para una posible futura fase del Programa.

Con estos objetivos como horizonte, la Fundación Sares presentó una propuesta de evaluación en la que tales objetivos fueron amalgamados con otros que buscaron profundizar en los vínculos entre los distintos actores involucrados en la ejecución del PASOC (PNUD, Gobierno, Sociedad Civil, cooperación internacional y otros actores relevantes).

La evaluación fue desarrollada por un equipo de cuatro consultores con amplia experiencia en evaluación y especialidades en distintas áreas como desarrollo rural, investigación participativa, desarrollo local y participación ciudadana, género, derechos humanos, pobreza y liderazgo social, entre otros.

Este documento contiene los resultados de la evaluación. El capítulo segundo resume los aspectos más destacados de la metodología utilizada para desarrollar la evaluación; el capítulo tercero describe los antecedentes del programa PASOC, básicamente se trata del Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho (PROFED) y de otras iniciativas que estaban en marcha como resultado de los Acuerdos de Paz. El apartado cuarto trata del contexto del proyecto y básicamente describe la situación de Guatemala que hace que se justifique un programa como el PASOC. El acápite quinto describe y analiza los hallazgos en cada una de las tres áreas objeto del programa. Allí, además del análisis de cada tema en Guatemala, se describen los principales logros, dificultades y desafíos a partir de los proyectos ejecutados en el marco del PASOC. La información que contiene este apartado es fruto del trabajo de campo desplegado por el equipo evaluador. El sexto capítulo recoge las conclusiones y recomendaciones y, finalmente, en el séptimo apartado se aportan, como anexos, los instrumentos metodológicos utilizados durante la evaluación, el listado de personas y organizaciones entrevistadas, la documentación consultada y, más importante aún, los informes de las visitas de campo a cada uno de los 24 proyectos.

El equipo de evaluación espera haber llevado a cabo con éxito la misión encomendada por la Fundación Sares y por el PNUD, no sólo en el cumplimiento de los objetivos estipulados en los Términos de Referencia y en la propuesta técnica para la evaluación, sino y sobre todo, en haber realizado un aporte –en forma de propuestas y recomendaciones- que hagan que, efectivamente, Guatemala pueda avanzar hacia una paz firme y duradera gracias al eficiente y efectivo apoyo de programas, proyectos, organismos e instituciones como los involucrados en la ejecución del programa PASOC.

A todas las mujeres y los hombres que nos proporcionaron información, a las organizaciones que nos recibieron en las comunidades y en la ciudad capital, a las y los funcionarios de los organismos de cooperación y embajadas y, particularmente, al equipo del Programa PNUD/PASOC, nuestro profundo agradecimiento por el apoyo recibido durante el período de tiempo que requirió este ejercicio de evaluación. Sin su colaboración, los resultados que presentamos no hubiesen sido posibles y, sin duda, hubiesen resultado menos enriquecedores.

II. METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

La primera y significativa característica de la metodología planteada para la evaluación es que ésta fue participativa, es decir, que para la recopilación de la información, la participación de quienes han estado directamente involucrados en la ejecución de las actividades era fundamental. De aquí que resultara imprescindible la visita a los distintos proyectos PASOC¹¹, allí donde estos se ejecutan. La segunda característica de la propuesta metodológica es que la evaluación tendría un carácter positivo y propositivo, es decir, que se orientó a recopilar los más importantes logros alcanzados por el programa a la fecha y también las dificultades y obstáculos pero tomándolos como oportunidades para mejorar y aprender de las experiencias que podrían calificarse como menos exitosas.

En congruencia con lo estipulado en los Términos de Referencia, la evaluación midió los avances en la ejecución de las actividades programadas tanto por el mismo PASOC, como por cada uno de los proyectos visitados. Midió, además, la eficiencia, eficacia e impacto social y político alcanzado por estas iniciativas a nivel local y/o nacional y su capacidad de incidencia en la Agenda de la Paz, su participación en el debate nacional y los vínculos creados con distintas instancias del gobierno relacionadas con los ejes o áreas del PASOC.

Otro de los aspectos relevantes del proceso de evaluación fue el de valorar el grado de efectividad de la estrategia diseñada para ejecutar el programa PASOC y el conjunto de procesos iniciados con su apoyo, sobre todo aquellos orientados a facilitar las relaciones entre el gobierno y la sociedad civil y a potenciar la participación de ésta en los procesos de diálogo y democratización del país en los tres temas objeto del programa: Reconciliación nacional, Acceso a la Justicia y Transparencia.

La evaluación tuvo varios niveles de análisis. En el primer nivel y más general (de contexto) el equipo de evaluación revisó y analizó toda la documentación pertinente en relación con el proyecto: aquella que analiza los Acuerdos de Paz y sus avances (que constituyen, para efectos de esta evaluación, la línea de base de la que se parte para contrastar los resultados del programa), las recomendaciones de las Comisiones de Esclarecimiento Histórico y Fortalecimiento de la Justicia; el documento de proyecto del PASOC, los informes de este programa y las evaluaciones de su primera fase realizadas en los años 2002 y 2003; los documentos que describen la estrategia de apoyo al país del Sistema de Naciones Unidas; aquellos que analizan el cumplimiento, por parte de Guatemala, de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, los Informes de Desarrollo Humano para el país y todos aquellos que permitieran una comprensión profunda de la realidad histórica y actual de Guatemala (ver anexo N° 3). Dentro de la

¹¹ Fueron visitados 24 de los 28 proyectos que componían el Programa PASOC a la fecha de inicio de la evaluación. Estos proyectos están distribuidos en distintas áreas geográficas y departamentos de Guatemala. Por razones derivadas de la emergencia suscitada a raíz de la tormenta Stan, no pudieron ser visitados los proyectos ubicados en San Marcos y Sololá. Tampoco fueron visitado el Proyecto de Jacaltenango, Huehuetenango que ya había finalizado y el Proyecto de Presupuestos con Perspectiva de género que recién había iniciado.

propuesta metodológica para la evaluación, era de fundamental importancia tener claro el contexto y las dificultades que supone ejecutar un programa como el PASOC y los proyectos apoyados por éste en una realidad como la de Guatemala. Solo de este modo resultaba posible valorar, en su justa medida, los alcances de las acciones ejecutadas, el impacto de sus productos, su eficacia y eficiencia.

Un segundo nivel, vinculado con el anterior, se ocupó de discutir, analizar y revisar con hombres y mujeres políticos, funcionarios, académicos, activistas de organizaciones sociales, analistas e investigadores (utilizando como herramienta las entrevistas), su visión sobre la realidad guatemalteca en lo concerniente a los avances en la implementación de los Acuerdos de Paz y de las recomendaciones de las Comisiones de Esclarecimiento Histórico y Fortalecimiento de la Justicia. Se indagó, además, sobre su visión y opiniones en relación con el programa PASOC y su pertinencia. Esto permitió enriquecer y contrastar la visión del equipo evaluador, a partir del análisis documental previamente realizado, sobre los temas de los que se ocupa el Programa PASOC y sus proyectos. Las entrevistas giraron alrededor de los siguientes temas:

- § Valoración general sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de las recomendaciones de las Comisiones de Esclarecimiento Histórico y Fortalecimiento de la Justicia; en particular sobre:
 - Situación de los derechos humanos;
 - Identidad y derechos indígenas;
 - Fortalecimiento de los poderes civiles;
 - Reconocimiento de los derechos de las mujeres y su participación calificada (en particular la participación de las mujeres indígenas);
 - Reconciliación nacional;
 - Acceso a la justicia;
 - Transparencia en el manejo de los fondos y políticas públicas.

El tercer nivel se ocupó de revisar los resultados de los proyectos, así como los vínculos y relaciones propiciados por el programa entre los distintos actores involucrados en la ejecución del mismo. En este sentido, se revisaron los resultados de 24 de los 28 proyectos apoyados por el PASOC y la visión y opiniones sobre su ejecución provenientes de sus protagonistas directos: las organizaciones de la sociedad civil, las organizaciones indígenas, los hombres y las mujeres involucrados en el desarrollo directo de las actividades. En este sentido, se trataba de hacer una valoración sobre la cantidad y el tipo de proyectos apoyados por el PASOC, los alcances, logros y avances de los mismos, el impacto que estos han tenido a nivel local, el grado de congruencia entre lo que cada uno de éstos proponen y las necesidades o realidad a la que tratan de dar respuesta y el grado de participación social que cada uno de ellos provoca en sus respectivos ámbitos de acción. Sobre todo, interesaba valorar la congruencia entre los temas de que se ocupan los proyectos, con los aspectos de los Acuerdos de Paz que estaban pendientes de implementar y determinar los grados de avance e impacto, eficacia y eficiencia alcanzados en las tres áreas que busca impulsar el PASOC.

El análisis de los proyectos, también permitió medir el grado en que éstos han contribuido a fortalecer el tejido social a nivel local y/o regional y la medida en que han incorporado aspectos de género y etnia en términos prácticos o concretos. Es decir, en términos de participación real de las mujeres y, en particular, de las mujeres indígenas.

Dentro de este mismo nivel de análisis, interesaba indagar sobre los vínculos creados entre el PNUD y el PASOC y entre éstos y los distintos actores involucrados en la ejecución del Programa: sociedad civil, instituciones del gobierno y organismos de cooperación internacional, entre otros.

La propuesta técnica para la evaluación presentada por la Fundación Sares, contenía un cuarto nivel de análisis: el que se ocuparía de realizar seis estudios de caso, a partir de los mismos proyectos. Los Términos de Referencia para la evaluación incluyeron este aspecto bajo el supuesto de que sólo serían visitados algunos de los proyectos. Esto no fue así pues, como consta en el anexo correspondiente, prácticamente se visitaron todos los proyectos y se realizó un análisis exhaustivo de cada uno de ellos. Por ello, y de común acuerdo con la dirección del PASOC, este nivel fue suprimido del proceso de la evaluación, pues dejó de ser necesario.

La metodología utilizada, tal como consta en el anexo N° 3, estuvo centrada en la investigación documental, el desarrollo de entrevistas a profundidad y las visitas de campo que contaron con su respectiva guía.

III. ANTECEDENTES

La experiencia de trabajo en apoyo al fortalecimiento de la sociedad civil acumulada por el PASOC, data de los años inmediatamente posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz, en diciembre de 1996. A raíz de este acontecimiento y con el propósito de darle contenido a las decisiones que allí constaban, el PNUD y la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), desarrollaron el Programa de Fortalecimiento del Estado de Derecho –PROFED- con el propósito de fortalecer a las organizaciones de la sociedad civil. Este programa se ejecutó entre 1998 y el año 2000. Con ello, la cooperación internacional, representada por el PNUD y MINUGUA, contribuían a la implementación del “Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática”, uno de los pilares de este programa que, posteriormente, fue retomado por el PASOC.

Al mismo tiempo, y entre 1995 y 1999, la Embajada de Noruega apoyó distintas iniciativas para fomentar el ejercicio y cumplimiento de los Derechos Humanos en Guatemala. Sin embargo, a partir del año 2.000, la Embajada se interesó por ampliar su programa insertándolo en el tema de reconciliación nacional y, en este sentido, estableció una alianza con el PNUD para la ejecución de los recursos destinados a este propósito (aproximadamente 3 millones de dólares americanos). Fue así como surgió y se ejecutó entre los años 2000 y 2003, el “Programa Participación de la Sociedad Civil en Materia de Reconciliación Nacional, Derechos Humanos y Justicia” que giró en torno a tres objetivos:

1. Insertar la reconciliación como tema de discusión y de trabajo a nivel nacional y local;
2. Fortalecer capacidades técnicas e institucionales de las organizaciones de la sociedad civil para crear o fortalecer el diálogo con el Estado;
3. Contribuir a la reconciliación, promoción de derechos humanos y Transparencia en las reformas judiciales a través de proyectos y de la agenda de reconciliación.

Este programa, además, recibió recursos para apoyar el tema de justicia (aproximadamente 1 millón de dólares americanos) de la Embajada de Suecia en diciembre del 2000.

Al abrir la convocatoria, el programa recibió 297 propuestas de las que se aprobaron 27 proyectos, 17 locales (10 en el tema de justicia y 7 en reconciliación nacional) y 10 proyectos nacionales (6 en el tema de justicia y 4 en el de reconciliación).

Este programa fue evaluado en el 2002 y en 2003. La última de estas evaluaciones (2003) concluyó que “el Programa ha significado una intervención pertinente para mantener y avanzar en los temas de reconciliación, derechos humanos y justicia; y, principalmente, para apoyar el posicionamiento de las organizaciones de la Sociedad Civil en los mismos. En este marco puede concluirse que el Programa ha contribuido a fortalecer el estado de derecho en el país”.

El ejercicio de evaluación realizado en el año 2003, incluía, además, un seminario de planificación participativa para la siguiente fase del programa que resultó ser uno de los insumos más importantes para el diseño del documento de proyecto del Programa Participación de la Sociedad Civil –PASOC-. Allí se identificó la necesidad de “poner más énfasis en aspectos de acompañamiento y actividades de fortalecimiento”¹² para aumentar la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil y el impacto de sus acciones en los temas que entonces fueron señalados como prioritarios, a saber: Reconciliación Nacional, Acceso a la Justicia y Transparencia. Con estos temas como ejes centrales y el objetivo de fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones de la sociedad civil, dio inicio el PASOC en el año 2003.

¹² Prodoc PASOC, pp. 6.

IV. CONTEXTO

Guatemala: Una construcción democrática lenta, frágil y amenazada

1. Los Acuerdos de Paz firmados en 1996 constituyeron en Guatemala un importante acontecimiento histórico, que generó un nuevo marco, una esperanzadora agenda de país y sobre todo, una oportunidad para avanzar hacia la democracia y poner bases nuevas que permitieran un desarrollo sustentable, única vía para ir superando las dramáticas desigualdades sociales y desequilibrios territoriales.
2. A partir de su firma y de los posteriores esfuerzos de implementación, los Acuerdos de Paz han producido varias transformaciones en Guatemala.

En primer lugar, el fin de la guerra, que es ya un resultado fundamental y que abrió la posibilidad de hacer una verdadera transición a la democracia y de abordar los problemas vertebrales del país bajo una nueva lógica y a través de una nueva metodología: el diálogo, la negociación y la concertación entre las principales fuerzas del país, entre el Estado, la sociedad civil y el sector empresarial.

Se ha dado un cambio político en el país, siendo lo más sustantivo que las libertades políticas adquieren vigencia y la ciudadanía puede ejercerlas como derecho. Esto constituye una gran conquista para la nación entera. Se abren espacios para la participación ciudadana y se termina con la exclusión política de las fuerzas de izquierda. La URNG se desmovilizó y se organizó como partido político y en esta condición, desde 1,999 ha venido compitiendo libremente en elecciones generales y locales.

Se han generado espacios para la organización política y social, que aún no se han aprovechado plenamente. Se abren también espacios en los medios de comunicación y la libertad de expresión gana terreno.

Se rebaja sustantivamente la represión gubernamental y desaparece ésta como política sistemática del Estado en contra del movimiento popular y social.

El reasentamiento de las poblaciones refugiadas y desplazadas se realiza en buena medida, aunque muchas de ellas todavía carecen de las oportunidades y capacidades necesarias para resolver sus necesidades básicas y emprender una ruta de desarrollo.

El tema agrario y de desarrollo rural pasa a ser un tema posicionado a nivel nacional. Ahora hay una agenda legitimada sobre el tema, que aunque no está resuelta, es un paso importante. Hay también propuestas, se crean los tribunales agrarios y, aunque restringidos, se establecen algunos mecanismos de acceso a tierras.

Se ha producido un cambio positivo en el papel y el poder político del ejército y una desmilitarización del país. Actualmente el ejército ya no es un factor determinante

en las decisiones más importantes de Guatemala, salvo en el campo de la defensa nacional. Antes los cuadros militares ejercían las decisiones últimas de políticas desde lo municipal hasta lo nacional. Sus efectivos se redujeron de 72,000 a 17,000 miembros. Sin embargo, aún está pendiente la reducción de su presupuesto, que sigue siendo el mismo a pesar de la variación sustantiva de su número y sus funciones.

La reestructuración de la Policía Nacional ha sido otro esfuerzo significativo, aunque plagado de problemas y debilidades como se verá más adelante.

3. Sin embargo, aunque los avances señalados son innegables, después de nueve años se constata que éstos han sido muy limitados y sumamente lentos. Ello se debe a diferentes factores, entre los cuales están:

Se da un rápido desdibujamiento de los actores fundamentales del proceso. La recalendarización fue la estrategia para postergar y reducir los temas más sustantivos y complejos de los acuerdos, que se van posponiendo y desvaneciendo. A la larga, el proceso de paz va perdiendo vigor y profundidad.

El paquete legislativo de la paz fue sometido a la erosión legislativa y a un juego perverso e interesado de los partidos políticos.

Se constituyeron diversas comisiones que presentaron estudios y propuestas sólidas, pero como sus recomendaciones no eran vinculantes, la mayoría de ellas no se han implementado hasta la fecha.

Los gobiernos del PAN, el FRG y la GANA han sido efectivos para montar la formalidad de la paz. Se crearon y se siguen creando diversas comisiones o mesas de trabajo y con ellas ciertos espacios de participación ciudadana. Pero los acuerdos y esfuerzos operativos fueron obnubilando y sustituyendo lo sustantivo. En temas como el de los Derechos de los Pueblos Indígenas o el agrario, los principales contenidos todavía están pendientes, y en otros, como el tema fiscal, si bien se han hecho algunos esfuerzos, los aspectos de fondo como los criterios progresivos sobre política fiscal tampoco han prosperado.

4. En ese marco y con una dinámica en la implementación de los Acuerdos muy desgastada y debilitada, se aprueba hace apenas dos meses, la Ley marco de los Acuerdos de Paz y con ella la creación del Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (CNAP) que deberá integrarse a fin de año. Los Acuerdos de Paz son ahora una ley del país. Es sin duda, otro avance, aunque en la misma lógica de subrayar y poner en primer plano los aspectos formales. Los cuestionamientos en distintos sectores de la población son ¿qué impacto va a tener esto en la vida nacional? ¿Qué cambios va a producir en la voluntad política de los actores, especialmente en el Estado?

5. En materia de derechos humanos, los resultados han sido producto de una lógica similar¹³. Sin embargo, ha existido una mejora progresiva respecto de la situación de los derechos fundamentales, concretamente en lo civil y político, en tanto ya no existe una política sistemática del Estado orientada a violentarlos.

Es importante reconocer que el gobierno ha abierto una política de cumplimiento con respecto a las sentencias dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, especialmente en lo que se refiere a la aceptación de responsabilidad institucional por las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno y algunas cuestiones concretas en materia de reparación, orientadas a procurar la no repetición de estos hechos. Sobresalen aquí los casos de la masacre del Plan de Sánchez (primera masacre de tierra arrasada que considera la Corte Interamericana), Myrna Mack, Luis de Lión y Marco Antonio Molina Theissen.

No obstante, el respeto a los Derechos Humanos sigue enfrentando en Guatemala grandes obstáculos y problemas, en buena medida, debido a la porosidad y debilidad del aparato estatal. Persiste un ambiente propicio para que se cometan violaciones a los derechos humanos por parte de agentes estatales, sin que sean investigadas y sus autores perseguidos, enjuiciados y sancionados, con lo cual el Estado adquiere responsabilidad sobre estos hechos; siguen sin esclarecerse varios crímenes cometidos ya dentro del período democrático; y recomendaciones emitidas por los relatores especiales que han visitado el país no han sido atendidas, como sucede con las sugerencias propuestas por el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la Independencia de Jueces y Abogados.

Un aspecto que sobresale es la violencia contra las mujeres. Entre el 2001 y el 2005 han sido asesinadas 1729 mujeres. En el 2004 fueron 409 y alrededor de 588 en lo que va de este año. De estos casos se han resuelto solo 11 y los hechos fueron cometidos en 2003¹⁴. Es evidente que las instituciones implicadas en la cadena de justicia muestran al menos, falta de interés en encontrar a los autores de los delitos y en que los casos se resuelvan.

6. Todo lo anterior está vinculado al tema de la justicia y la impunidad en Guatemala. Si bien se registran algunas reformas como la del sistema procesal penal o la creación del Instituto de Defensa Pública Penal, ningún gobierno posterior a los Acuerdos de Paz ha trabajado en una transformación a fondo del sistema, manteniendo un amplio espacio para la impunidad.

En este campo sobresalen la debilidad del Ministerio Público, el permanente punto crítico en que se mantiene el sistema penitenciario y las deficiencias de la Policía Nacional Civil, cuyo cambio de nombre no fue acompañado por transformaciones

¹³ UNDAF: Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala 2005 – 2008. Guatemala. Junio 2005.

¹⁴ Seijo, Lorena: “Asesinos de mujeres siguen libres”. Prensa Libre, 21 de noviembre de 2005. Pág. 10

de fondo y que, adicionalmente, cuenta con recursos limitados y mantiene altos niveles de corrupción.

En consecuencia, no existe una respuesta institucional adecuada, coherente e integral, que permita afrontar el difícil ambiente de inseguridad que a diario pone en riesgo la vida, la integridad, la propiedad y la salud mental de miles de guatemaltecos y guatemaltecas.

Esta situación se agrava por la vigencia de mecanismos tradicionales que obstaculizan la justicia, como el litigio malicioso y el uso abusivo de los recursos judiciales, además de nuevas formas de expresión de la impunidad, como la partidización en el funcionamiento diario del sistema judicial, la penetración de estructuras criminales en las instituciones, la falta de voluntad para emprender transformaciones que combatan la denegación de justicia y las fallas crónicas del sistema, la debilidad institucional y la falta de efectividad de los controles democráticos.

Por otra parte, hay acciones del gobierno en materia de seguridad ciudadana, que parecieran marcar una tendencia cada vez más drástica y con carácter represivo frente a protestas sociales, sobre todo cuando están relacionadas con aspectos que tocan sus proyecciones económicas fundamentales, como la aprobación del CAFTA, las concesiones mineras o la ley de concesiones. Esto contrasta con la debilidad de las respuestas contra los embates de las redes criminales y la falta de un enfoque y políticas para afrontar adecuadamente el fenómeno de las maras.

Otro factor que opera como mecanismo de impunidad, es la creciente violencia que afecta al mismo sistema de justicia. Durante este año han sido asesinados seis funcionarios judiciales y cuatro abogados litigantes y se han presentado más de 75 denuncias de amenazas, extorsiones e intimidaciones. Esta problemática carece también de una respuesta apropiada por parte de las autoridades y provoca un grave perjuicio a la institucionalidad.

Este es un indicador que junto a otros como las fugas de las cárceles, la existencia de zonas y barrios donde la PNC abandona las comisarías o no entra, señala que el crimen organizado está permeando de manera creciente la institucionalidad del estado guatemalteco.

Un ejemplo reciente y meridiano es la “captura de tres altos jefes del Servicio de Análisis e Información Antinarcótica (SAIA) – el 15 de noviembre en Virginia, Estados Unidos – (que) vino a confirmar la forma en que el narcotráfico ha logrado infiltrar las estructuras de la seguridad del estado”¹⁵.

7. En este contexto, donde la corrupción atraviesa y corroe la institucionalidad del Estado, la Transparencia surge como una de las demandas más importantes de amplios sectores de la sociedad guatemalteca.

¹⁵ Prensa Libre: Guatemala 20 de noviembre de 2005. Pág. 10.

La Transparencia ha marcado el discurso del actual gobierno, que ha dado algunos pasos como la instalación de Guatecompras, un sistema electrónico de compras del Estado, al que cualquiera puede acceder. Sin embargo, se está muy lejos de una rendición de cuentas abierta a la ciudadanía por parte de las diferentes carteras y ministerios.

Un hecho positivo es el desarrollo de diversas prácticas de auditoría social en varios municipios del país, sobre todo a partir de la aprobación de las leyes de descentralización en el año 2002. A partir de entonces, la auditoría social surge como temática vinculada a la constitución y funcionamiento de los Consejos de Desarrollo de los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES), y progresivamente pasan a ser parte de la agenda de algunos Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDE).

Aunque, dado que los procesos de auditoría social a nivel municipal son muy recientes, todavía no existe en el país ningún municipio donde el proceso esté debidamente regulado e institucionalizado.

8. Todo lo expuesto anteriormente, pone de manifiesto que aunque los Acuerdos de Paz son la base fundamental de lo que podría ser la reconciliación en Guatemala, se está lejos de alcanzarla, dado que ésta pasa por una redefinición de las relaciones interétnicas en el país y un restablecimiento de la confianza entre la ciudadanía y el Estado.

En ese marco, una condición fundamental para avanzar en la instauración de la cultura democrática y la reconciliación de Guatemala es el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Pero el Estado no ha querido ni siquiera reconocer oficialmente su informe, aunque éste ha sido utilizado como prueba documental en varios juicios nacionales e internacionales.

Por otra parte, en lo relativo al resarcimiento, el gobierno actual acordó impulsar un plan masivo de resarcimiento, para lo cual asignó un fondo de 300 millones de quetzales al año por tres años y nombró a Rosalina Tuyuc presidenta de la Comisión Nacional de Resarcimiento.

Sin embargo, el Programa Nacional de Resarcimiento ha sido inoperante debido a problemas políticos y personales que se dieron en el seno de la Comisión Nacional de Resarcimiento en el camino de su institucionalización. En consecuencia, ninguna de las víctimas ha sido todavía reparada y por el contrario, muestran altos grados de escepticismo y frustración.

9. Además de la profunda debilidad institucional del Estado, es necesario referirse a otros dos actores fundamentales en la construcción de esta Guatemala post Acuerdos de Paz, como son los partidos políticos y la sociedad civil.

Los partidos políticos muestran grandes debilidades y por eso, aunque Guatemala es uno de los países de América Latina que tiene mayor número de ellos inscritos, la población guatemalteca mantiene bastante desconfianza hacia éstos y el sistema político nacional. La presencia masiva de partidos no se ha traducido en mayor participación electoral. Esto pone de manifiesto la dificultad o deficiencia de los partidos políticos guatemaltecos para canalizar y traducir en políticas públicas las aspiraciones de la población.

Algunos señalamientos de la mayoría de personas entrevistadas con relación a los partidos coinciden en que los y las dirigentes han dejado de ser líderes para pasar a ser “buscadores y cuidadores de puestos públicos”. Todo se orienta en función de conseguir y/o conservar el puesto público: el discurso, la relación calculada con las bases, las negociaciones y componendas internas, las políticas clientelares, los procedimientos para la selección de candidatos y candidatas, donde no se evalúan las gestiones y no hay reglas claras de juego, etc. Los políticos en Guatemala están más interesados en sus propios asuntos y negocios, que en resolver los graves problemas que sufre el país. Hay un creciente divorcio entre la ética y la política. En esa lógica, los partidos no tienen interés en formar a su militancia y no es casual que ninguno tenga escuela de cuadros.

En pocas palabras, estas instituciones políticas han abandonado su naturaleza y su papel como instancias de interlocución ante la sociedad y con ello, han perdido legitimidad.

Frente a esto, una modalidad organizativa que a niveles locales ha venido ganando terreno es la de los comités cívicos, que tienen un carácter electoral y son, en consecuencia, una forma alternativa a los partidos políticos. Postulan candidatos y candidatas para los gobiernos municipales, que por lo general se nominan en consultas democráticas. En 1999 se organizaron en el país 176 comités cívicos. Y han ganado importantes gobiernos municipales como el de Quetzaltenango, que es la segunda ciudad del país.

10. A pesar de que con los Acuerdos de Paz, se han abierto mejores condiciones para la organización y participación ciudadana, y de que existen múltiples expresiones organizativas nacionales, sectoriales y territoriales, el movimiento popular y social muestra altos niveles de debilidad y dispersión.

Las organizaciones más tradicionales como las campesinas y sindicales, que fueron muy duramente golpeadas por la represión en las décadas pasadas, arrastran muchas debilidades y atraviesan por procesos internos bastante lentos para alcanzar mayores niveles de democratización y ponerse a la altura de las nuevas realidades nacionales y mundiales.

Paralelamente, sin embargo, han venido emergiendo nuevas organizaciones y movimientos en torno a temas recientes. Entre ellos sobresalen las organizaciones de mujeres, que constituyen un movimiento social vigoroso y nuevo en Guatemala. Su origen está vinculado al movimiento popular, pero el carácter de sus demandas y propuestas está determinado por su condición de género. Hay organizaciones que tienen un carácter local o sectorial y otras que son nacionales.

Otro hecho de mucha relevancia es la creciente presencia y participación de los pueblos indígenas de una manera organizada y propositiva. No hay en el pasado del país algo similar, ni por la amplitud ni por la calidad de la participación de mujeres y hombres indígenas. Esto no obvia sus múltiples conflictos internos y la falta de una instancia que sea ampliamente representativa de la diversidad de los distintos pueblos indígenas.

Muchas organizaciones también se debilitan desde dentro por la ruptura entre la dirigencia y sus bases, por procesos de deslegitimación y descalificación organizacional o por la falta de coordinación y articulación entre los ámbitos local, regional y nacional.

Sin embargo, a lo largo de estos nueve años distintas organizaciones sociales y diversas ONG, por un lado, han venido participando en espacios de diálogo con el gobierno y construido y presentado propuestas a diferentes instancias gubernamentales y al Congreso de la República y por otro, han desarrollado movilizaciones con algún grado de representatividad en torno a temáticas como la minería o la aprobación del CAFTA, donde han confrontado con el gobierno.

De acuerdo con varias de las personas entrevistadas, hay dos características que no deben dejarse de lado. Una es que el miedo, el resentimiento y la desconfianza pesan todavía con mucha fuerza en sectores organizados de la población y dificultan dar pasos hacia el cuestionamiento constructivo, la innovación y la creación. La otra es que ha faltado en las organizaciones políticas y programas de formación de cuadros medios y de base y, en consecuencia, no ha habido una renovación de los liderazgos ni crecimiento cualitativo de las organizaciones sociales nacionales.

Finalmente, es importante subrayar que la participación ciudadana en espacios locales, ya sean municipales o micro regionales, ha venido constituyéndose en un fenómeno creciente. Una novedad es que empieza a redescubrirse a la municipalidad como el eslabón del Estado y del gobierno más cercano a la población y, por consiguiente, el espacio municipal como el más apropiado para promover una transformación en la relación entre la ciudadanía y el Estado. Sin duda, en Guatemala hay un movimiento silencioso y un germen de transformación que viene emergiendo desde lo local.

Un hecho que ha contribuido al impulso y fortalecimiento de estos procesos locales es la reforma impulsada durante la anterior administración, del Código Municipal y de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la promulgación de la nueva Ley General de Descentralización, que configuraron un marco legal más coherente e

importante relacionado con la descentralización y la autonomía local, propiciando una democratización de las instituciones del municipio y estimulando la participación de la ciudadanía en los procesos de desarrollo local.

11. Recogiendo las consideraciones anteriores – que no pretenden ser un análisis exhaustivo de la situación del país – se aprecia que Guatemala se encuentra actualmente en una coyuntura donde se puede enterrar o abandonar definitivamente la médula de los Acuerdos de Paz o se puede retomar en una dirección que incluyendo los cambios y avances logrados en estos nueve años, ponga el acento en construir un plan de Nación de manera concertada.

Guatemala hoy definitivamente no es la misma Guatemala de los Acuerdos de Paz y mucho menos la del conflicto armado. Ha habido cambios importantes especialmente en aspectos políticos y del Estado y en la ciudadanía.

Sin embargo, el desdibujamiento de la agenda de los Acuerdos de Paz, la postergación de temas sustantivos, la parcialidad e insuficiencia de los cambios, ha marcado una ruta crítica que mantiene intactas las estructuras de la desigualdad y discriminación, los rasgos de una cultura y una desconfianza profunda y mutua entre estado y sociedad civil. La razón para que esto sea así, radica, fundamentalmente, en la falta de voluntad política de quienes detentan el poder y toman las decisiones, la debilidad de la ciudadanía y la persistencia de una cultura racista, violenta, autoritaria y patriarcal.

Las características antes descritas, que atañen en términos generales a la seguridad, la justicia, el Estado de derecho y la administración pública, impiden un acercamiento más real a la democracia y reflejan que el país avanza por una senda peligrosa tendiente a la ingobernabilidad e inestabilidad, caracterizada por la imposibilidad del Estado de funcionar con autonomía relativa frente a los poderes internos y externos, abiertos y ocultos.

Situación que se acentúa por la persistencia de una formalidad democrática restrictiva y limitada, caracterizada por una transición lenta y conflictiva, en la cual el sistema político y el conjunto de las instituciones enfrentan un deterioro progresivo, pierden confianza y credibilidad por parte de la ciudadanía y fracasan en la respuesta que están obligados a proporcionar ante las demandas de la sociedad.

Una lección de estos nueve años es que no se puede transformar a fondo el Estado sin que al mismo tiempo se construya y transforme la ciudadanía. Son dos caras inseparables de una misma realidad y un mismo desafío. No se puede construir ciudadanía sin una profunda reforma del estado y no se puede hacer esto sin la construcción de una ciudadanía capaz de comprender y ejercer sus derechos y deberes. No se pueden ver como procesos separados o paralelos, sino como procesos articulados, simultáneos y complementarios.

En consecuencia, el gran desafío para la sociedad guatemalteca es retomar la parte sustantiva de los Acuerdos de Paz, pero en una lógica de fortalecimiento de los

vínculos entre actores estratégicos, es decir, entre el Estado, la sociedad civil y el sector empresarial, que deben convertir esa agenda en vigorosas políticas públicas. Esto significa:

- Profundizar la democracia, avanzar en la construcción de ciudadanía incluyendo mujeres, pueblos indígenas y jóvenes e institucionalizar la participación ciudadana. Esto supone:
 - 1) Generalizar y consolidar el reconocimiento de la pluralidad y diversidad de la sociedad y por tanto de su potencial conflictivo, que sólo puede considerarse como fuerza positiva en la medida en que cuente con recursos para superar el conflicto o construir la concertación.
 - 2) Superar la idea de que la confrontación y la aniquilación del contrario es el camino para superar las contradicciones.
 - 3) Generar y permitir espacios para la recomposición de las fuerzas que ejercen el poder y para la configuración de nuevas alianzas. De no ser así, la sociedad se anquilosará y seguirá privilegiando la lógica de marginar a determinados sectores y privilegiar a otros.
- Avanzar en la construcción de un Estado democrático, de derecho (reforma del sistema político) y descentralizado, que fortalezca la autonomía municipal y abra paso a los procesos de desarrollo local y regional que vienen emergiendo.
- Potenciar una relación constructiva y crítica entre Estado y ciudadanía – fortaleciendo ambos actores - en función de un país donde se reduzca drásticamente la desigualdad social, la discriminación y los desequilibrios territoriales, donde impere el derecho y la multiculturalidad se convierta en factor medular de la identidad nacional, donde la democracia se consolide y se avance a un desarrollo incluyente y humano.
- Concretar una profunda reforma del sistema de partidos políticos de manera que éstos recuperen su naturaleza y rol de recoger, canalizar y traducir las aspiraciones de amplios sectores de la población en políticas públicas.
- Construir un pacto nacional para transformar el sistema educativo para ampliar sustantivamente la cobertura y elevar la calidad de los recursos humanos.
- Dibujar en la conjunción de las agendas locales, nacional e internacional, el proceso de reconciliación y sus enlaces con la democracia y el desarrollo humano integral.
- Impulsar la formación y conformación de un nuevo liderazgo local y nacional, aprovechando las capacidades que van surgiendo en los territorios.

- Mantener los espacios y la apertura para analizar permanentemente los temas de la Agenda de los Acuerdos de Paz en el marco de los cambios que se vayan dando en Guatemala, la región centroamericana y a nivel internacional y en relación con temas nuevos que vayan apareciendo a la luz de dichos cambios y que puedan ampliar y enriquecer la Agenda de Paz, desde una perspectiva integral que involucre a todos los actores sociales y políticos.

V. DESCRIPCIÓN Y ANÁLISIS DE LOS HALLAZGOS

Este capítulo describe los hallazgos encontrados por el equipo evaluador a partir de: a) las visitas de campo a los proyectos PASOC; b) la revisión de los respectivos documentos de proyecto y c) los informes disponibles (de evaluación, auditorías e informes de avance). Para facilitar la comprensión de tales hallazgos, el análisis se realiza por ejes temáticos comenzando por hacer un breve recuento de lo que se entiende por cada uno de éstos (a saber: Reconciliación, Acceso a la Justicia y Transparencia) además de hacer referencia a los proyectos respectivos en cada tema. El énfasis del análisis está puesto en responder a aspectos relacionados con la eficiencia y eficacia de los proyectos para dar cumplimiento a los objetivos PASOC, en valorar su impacto social y político y su capacidad de incidencia en la Agenda de la Paz. Así mismo, el análisis hará referencia a la contribución que los proyectos del Programa han hecho para facilitar la participación de las organizaciones de la sociedad civil en el debate nacional y en la creación de vínculos con las instituciones del Estado.

En el análisis de los hallazgos se hacen consideraciones que resultan válidas para los tres ejes. Por su carácter transversal, se recogen a continuación para evitar repeticiones inútiles:

- La gran cantidad de proyectos apoyados y su dispersión a nivel nacional, dificulta brindar un seguimiento más cercano a las actividades de los mismos, reclamo hecho por algunas contrapartes durante las entrevistas realizadas para la evaluación. Otra dificultad ha sido, la elaboración técnica de los documentos de proyecto y sus informes de seguimiento, y la ausencia de ejercicios externos de evaluación técnica. A pesar de que las organizaciones reciben directrices para la elaboración de los informes, bajo la metodología del marco lógico, son pocas las que cumplen con los requerimientos y la mayoría presentan resúmenes de avances descriptivos y muchas veces repetitivos de los documentos base. Esta dificultad podría superarse con una adecuada definición de un sistema de seguimiento y evaluación del PASOC en dos niveles, uno a nivel de programa en donde se revisen los fines y propósitos institucionales tendientes a establecer de manera puntual las contribuciones al cambio político, social y cultural en los temas de su injerencia a nivel macro. Otro sería al nivel de contrapartes en donde también se realice un ejercicio para definir concretamente sus contribuciones a los fines y propósitos de los temas PASOC, a través de los proyectos separando éstos de los fines y objetivos de las propias OSC, que en la actualidad se confunden. Esto contribuiría a contar con un sistema de indicadores coherente con: el contexto nacional y local sobre los temas del

programa, con los fines del PASOC y con los fines de los proyectos implementados por las OSC, y en conjunto contar con elementos que sustenten el impacto alcanzado por el Programa.

- Con escasas excepciones, los proyectos no han tenido éxito en incorporar en su trabajo los dos ejes transversales del Programa, género y multiculturalidad. En muchos casos, los proyectos están promoviendo la participación de mujeres e indígenas, sin embargo, esto, aunque positivo, no es suficiente para esperar un efecto o impacto en ambos temas. Para esto se requiere de la combinación de estrategias políticas y metodologías, que permitan diseñar, programas y poner en práctica acciones que como mínimo, permitan evidenciar el tema en el proyecto y con sus beneficiarios, realizar aportes al conglomerado de contrapartes del Programa, y apoyar al cumplimiento de los retos del PASOC.
- EL PASOC, para continuar trabajando en estos 3 ejes, debería buscar la sinergia entre programas y recursos del PNUD, por ejemplo entre PASOC y DIGAP con la finalidad de no duplicar esfuerzos y contribuir a la eficacia de los apoyos del SNU. En estos 3 ejes todavía hay mucho camino por recorrer y cada vez menos recursos económicos de cooperación para apoyarlo, parecería que en cierta medida hay un cansancio o que la cooperación están buscando nuevos temas para innovar y apoyar; por otro lado estos son temas que no pueden alcanzar sostenibilidad económica, - pero si social - debido a que son procesos instalados en las acciones políticas, culturales y sociales de la ciudadanía y que requieren de mucho más tiempo y fuertes recursos económicos. No obstante, es evidente que mientras los temas PASOC estén impulsados desde la ciudadanía o desde las OSC, es poco probable que se mantengan si no es con apoyo de la solidaridad nacional e internacional.

a) Reconciliación Nacional: Guatemala, una sociedad post conflicto

1. Orígenes del Proceso

Como se menciona en el capítulo referido al contexto, muchos de los conflictos que todavía están presentes en el país no son el resultado de circunstancias recientes, son un legado del pasado. La suscripción de la paz y su agenda política responden, en parte, a la agudización de ciertos fenómenos económicos y sociales preexistentes, ocurridos durante los treinta y seis años de enfrentamiento armado.

En el contexto guatemalteco el tema de la Reconciliación Nacional ha sido puesto en la agenda política desde el período que se inicia el diálogo entre el gobierno y la guerrilla, a partir de Esquipulas I¹⁶, a través de la Comisión Nacional de Reconciliación, en ese entonces presidida por un representante de la iglesia católica. En ese momento el fundamento era lograr que los dos actores políticos principales, el Estado y la guerrilla,

¹⁶ Esquipulas, Guatemala 5 de mayo de 1986.

encontraran la vía para “reconciliarse” y poder dialogar, y de esta manera encontrar mecanismos factibles para la suscripción de la paz.

Con posterioridad a la firma de los Acuerdos de Paz, el tema se diluyó en la agenda para su cumplimiento. En la Agenda de Paz no hay un solo acuerdo o compromiso dedicado al tema de la Reconciliación en forma concreta. En términos generales se habla de unidad nacional, concordia y solidaridad, pero los negociadores eludieron el desarrollo profundo del concepto. Sólo en el acuerdo para la reinserción de la guerrilla se dispone la emisión de una ley de Reconciliación Nacional, pero esta se limita a crear mecanismos para extinguir la responsabilidad penal de quienes cometieron crímenes en el marco del conflicto armado interno. Esta omisión fue sin duda deliberada, porque el concepto “reconciliación” reclama indefectiblemente el impulso de transformaciones sociales, políticas e institucionales de magnitud extrema, algo para lo que la sociedad guatemalteca no se ha preparado, especialmente los grupos que detentan poder.¹⁷

Sin embargo, los Acuerdos de Paz contienen compromisos cuyo cumplimiento es esencial para la reconciliación, establecidos como punto de partida para constituir una nueva sociedad basada en las lecciones del pasado. Hacer realidad los Acuerdos de Paz y llegar a una verdadera Reconciliación supone un proceso largo y complejo, que requiere cambios estructurales en la sociedad y el Estado, que garanticen mayores espacios de participación efectiva y aseguren la reparación de las violaciones perpetradas y un compromiso franco y decidido del Estado guatemalteco por minimizar cualquier política que pueda poner en riesgo la construcción de una cultura de paz y avance de la democracia real del país.

Guatemala, como otros países de América Latina, a partir de la década de los noventa inicia su transición política y su proceso de Reconciliación postconflicto. Proceso que necesariamente es referido al retorno a la democracia y superación de los problemas estructurales del pasado. En este marco, la Reconciliación Nacional hace referencia a dos cuestiones fundamentales: estabilidad del proceso democrático y democratización de las instituciones¹⁸. En este sentido, la Reconciliación es un proceso que requiere de la concurrencia de diversos mecanismos políticos, jurídicos, sociales, culturales y también de diversos actores en donde tiene relevancia el gobierno, los partidos políticos y la sociedad civil.

Un referente importante en el tema de paz, Reconciliación y resarcimiento es el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH)¹⁹ que dicta “para alcanzar la verdadera reconciliación y conseguir edificar una nueva nación democrática y participativa, que valore su carácter multiétnico y pluricultural, la sociedad entera deberá

¹⁷ IDEA-IIDH / Mack Chang, Helen. La reconciliación en Guatemala: un proceso ausente. En reconciliación verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social. San José, C.R., 2005. Pág. 196.

¹⁸ Lira, Elizabeth. Dilemas de la reconciliación política. En: Psicología y derechos humanos. Barcelona, Icaria 2004.

¹⁹ Como resultado del Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia que causaran sufrimiento a la población guatemalteca. Oslo, Noruega, 23 de junio de 1994.

asumir entre otras cosas los compromisos del proceso de paz”. Sin lugar a dudas se trata de un esfuerzo profundo y complejo que la sociedad guatemalteca debe realizar buscando garantías para el respeto a los derechos humanos y al estado democrático de derecho.²⁰ Si bien es cierto, que para alcanzar una cultura de paz la sociedad civil guatemalteca juega un rol importantísimo, aún más importante es el del Estado, por ejemplo, asumiendo su responsabilidad por las atrocidades cometidas durante el conflicto y dando muestras evidentes de cambios políticos e ideológicos.

El cumplimiento de los Acuerdos y otras recomendaciones emitidas por instancias internacionales observadoras del avance en el país en el tema de la cultura de paz y el respeto a los derechos humanos, requiere, como condición necesaria, del fortalecimiento de los procesos de participación, diálogo, cabildeo, inclusión y consenso, unido a la voluntad política y honorabilidad que deben mostrarse entre sí los diversos actores y sectores de la sociedad y el Estado guatemalteco.²¹ Condiciones que permitirían reestructurar el tejido social lesionado por el sufrimiento y la división ocasionadas por el conflicto, entre otros.

2. ¿A qué alude la Reconciliación Nacional en la actualidad?

Siendo Guatemala una sociedad post conflicto, es necesario realizar esfuerzos por la construcción de consensos mínimos entre los grupos que tienen pensamientos diferenciados sobre el proyecto de sociedad necesario para instituir la democracia. Dentro de éstos todavía se cuenta al Estado y sus instituciones, principalmente al ejército y dentro de la sociedad civil a los empresarios. La Reconciliación Nacional debería ser vista desde este marco y contexto, por los diversos sectores y actores económicos, sociales y políticos del país, como una oportunidad para admitir y reconocer las experiencias históricas vividas durante los años de conflicto, para evitar su réplica en el futuro.

La mayor parte de las veces la Reconciliación es referida a cuestiones genéricas como la posibilidad de rescatar la convivencia entre los grupos enfrentados, reconstruir el tejido social y organizativo fracturado, y el establecimiento de un nuevo consenso social²². De acuerdo con la Resolución adoptada por Naciones Unidas en 1981, la cultura de paz, que tiene como corolario la Reconciliación, consiste en una serie de valores, actitudes y comportamientos que rechazan la violencia y debilitan los conflictos, tratando de atacar sus causas para solucionar los problemas mediante el diálogo y las negociaciones de las personas, los grupos y las naciones. Esto implica diversos ámbitos, como lo son la educación, el respeto a los Derechos Humanos, el desarrollo económico sostenido, la igualdad entre los géneros, la participación democrática, la

²⁰ Guatemala Memoria del Silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala, 1999. Pág. 47.

²¹ Mesa Intersectorial de Diálogo, Cultura de Paz y Reconciliación. Documentos de Consenso. Guatemala, diciembre 2003. Pág. 19.

²² IDEA-IIDH 7 Beristain, Carlos Martín. Reconciliación luego de conflictos violentos: un marco teórico, en reconciliación, verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social. Santiago de Chile, 2005. Pág. 15.

comprensión, tolerancia y solidaridad; la comunicación participativa y la paz y seguridad, entre otros.

Cada sociedad construye su propia versión del significado que puede darle a la reconciliación, este contenido depende de varios factores como el legado del pasado, la intensidad y profundidad de la violencia, las características de la transición política, y el contexto cultural. En Guatemala las asociaciones más comunes de este concepto se hacen con otros como el perdón, la justicia, la verdad, la armonía, la reparación y la no violencia. Gran parte de las acciones de Reconciliación se sitúan en la cultura, ámbito en el que se producen los cambios sociales y son fuerzas potentes en el proceso de Reconciliación de una sociedad, en la guatemalteca se suma el tema de la multiculturalidad que toma dimensiones relevantes.

Entonces, la Reconciliación en Guatemala va íntimamente ligada a la construcción de una cultura de paz, que debería fundamentarse en la armonía para superar los efectos del pasado violento. De esta manera la reconciliación, como acto genuino, debiera apoyar cambios de mentalidad entre la ciudadanía, no solo la afectada directamente sino toda la que vivió el conflicto aunque sea de manera indirecta, ya que en alguna medida toda la población guatemalteca, más allá del período del enfrentamiento armado concluido tras la firma de la paz, ha vivido varios siglos de antagonismo, diferenciaciones y profundas exclusiones.²³

Es por eso que la reconciliación, por la magnitud del conflicto y sus secuelas, no puede ser vista como actividades puntuales o resultados particulares. Es un proceso de largo plazo que incluye la vocación de la ciudadanía por asumir nuevos principios, valores y actitudes que promuevan la paz y la concordia nacional. Y sobre todo porque la Reconciliación tiene como punto medular la recuperación de la confianza entre la ciudadanía y el Estado guatemalteco, a la fecha todavía una tarea pendiente.

La Reconciliación en su dialéctica conlleva tres procesos. Según Marcie Mersky²⁴, para su realización completa requiere de: (a) la construcción y la reconstrucción de relaciones; (b) la sanación de las heridas del enfrentamiento armado y (c) la superación de las grandes discusiones. En el país los esfuerzos para abordar el tema desde los tres aspectos mencionados han sido realizados mayoritariamente desde el movimiento social y popular, apoyados por la cooperación internacional. Producto de esto es que se han logrado modestos avances en la institucionalidad del tema y algunos efectos en la creación de políticas, por ejemplo: la política de Promoción de la Cultura de Paz.

En Guatemala, al hablar de Reconciliación necesariamente se debe aludir a cambios en el sistema político, en la superación de las exclusiones sociales y las políticas que apoyen la memoria y justicia. Esto particularmente, aunque no de manera exclusiva, todavía está pendiente de aplicarse al nivel local, con las comunidades mayas, allí

²³ Discurso de J.P. Corlazzoli en la inauguración de la Mesa Intersectorial de Diálogo Cultura de Paz y Reconciliación, 22 de octubre de 2002.

²⁴ PNUD GUATEMALA. Reconciliación. Guatemala, 2000. Pág. 6.

donde la guerra tuvo mayores implicaciones de ruptura del tejido social y provocó el enfrentamiento dentro de las propias comunidades, con ataques directos a las formas de vida comunitaria y sus relaciones. Para su total cumplimiento seguramente faltan muchas acciones, disposiciones y recursos, los cuales implementados en períodos razonables y con objetivos claros, pueden seguir contribuyendo al fortalecimiento de la democracia y consolidación de la cultura de paz.

3. El PASOC y los proyectos como respuesta al proceso de Reconciliación Nacional.

A la problemática de la Reconciliación Nacional no se le puede buscar respuestas parciales o coyunturales. Como ya se ha dicho, es un proceso, por eso, entre otras cosas, es que resulta tan compleja su operativización. En la línea de apoyar soluciones que emanan del diálogo entre el Estado y la sociedad guatemalteca, con el PASOC se están apoyando acciones concretas que contribuyen a procesos de cambio socio culturales, en el comportamiento colectivo y en las subjetividades de personas, grupos y comunidades.

El PASOC le ha dado contenido al tema de Reconciliación Nacional por medio de proyectos suscritos con organizaciones del movimiento social, quienes, de manera creativa e innovadora, están poniendo en la agenda nacional acciones vinculadas, sobre todo con las recomendaciones de la CEH y en menor medida con los acuerdos sustantivos para la paz. De aquí se deriva una importante pregunta ¿quién es el obligado a cumplir con las recomendaciones de la CEH?, fundamentalmente es el Estado y en teoría, las organizaciones de la sociedad civil (OSC) deberían monitorear, antes que implementar por sí mismas, lo dicho por la CEH. No obstante, debido al escaso cumplimiento por parte del Estado de estos compromisos, así como en otros temas de carácter socio económico, son las organizaciones no gubernamentales quienes suplen esta labor en el país.

Ante tal situación, el PASOC no puede esperar otro tipo de proyecto para apoyar la reconciliación, sin embargo, debería realizar una futura revisión del tema que permita precisar cuáles deberían de ser sus objetivos y hacia donde debieran de apuntar las acciones de los proyectos que se espera apoyar; así como el perfil organizativo necesarios para mantenerlo en la agenda política local y nacional.

En la actualidad, los Proyectos se encuentran en dos niveles: (a) con los que se han acompañado procesos, es decir, proyectos que están siendo apoyados desde la fase PROFED; y (b) nuevas iniciativas: proyectos que empiezan con el PASOC. Es importante realizar esta diferenciación para, así mismo, distinguir los logros.

El siguiente resumen muestra los proyectos apoyados por el PASOC, el nivel al que corresponden, las organizaciones que los implementan y los principales logros obtenidos de los mismos a la fecha, identificados éstos por las mismas organizaciones, durante las entrevistas realizadas para la evaluación:

Nivel	Proyecto y Organización que lo apoya	Principales Logros
A Nivel Nacional	Caja Lúdica – Lúdica creativa y cultura ciudadana	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Recuperación y apertura de espacios sociales y culturales propios por parte de la ciudadanía que apoyan la tolerancia, cooperación y recreación. ⇒ Se han involucrado en la promoción de una cultura de paz y convivencia, respeto, confianza, derechos humanos, interculturalidad y equidad con jóvenes de sectores pobres y pandilleros a nivel nacional. ⇒ Renuncia de gran cantidad de jóvenes a la violencia como patrón de relacionamiento que apoya la cohesión social.
	CNBND – Búsqueda de niños y familiares desaparecidos por el conflicto armado	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ La Comisión es el referente nacional para el tema de búsqueda de niñez desaparecida. ⇒ La Comisión ha logrado efectiva interlocución con cierto número de organizaciones del Estado. ⇒ Se apoya a la reconstrucción del tejido social a nivel local con el reencuentro de la verdad y de las personas.
	INTRAPAZ – Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Cultura Paz y Reconciliación ²⁵	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Promovidos ejercicios de diálogo fundamentales para una mejor interlocución entre los diversos actores en el país. ⇒ Identificados y concertados principios y valores sociales que sustentan un proyecto de nación, con base en los fundamentos filosóficos de la cultura de paz. ⇒ Generados documentos en cuatro ejes que recomiendan la formulación de políticas públicas relacionadas con la cultura de paz y Reconciliación Nacional. ⇒ Se llevó al interior del país la discusión de los documentos de consenso de la MIDPAZ

²⁵ Proyecto finalizado en noviembre 2004

Nivel	Proyecto y Organización que lo apoya	Principales Logros
	Instancia Multi Institucional –	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Posicionamiento del tema de resarcimiento y presencia en los distintos medios de comunicación social. ⇒ Contribución al Diseño del Programa Nacional de Resarcimiento. ⇒ Interlocución con diversas organizaciones de la Sociedad Civil y mayor cohesión en el marco de la CNR. ⇒ Capacidad instalada a nivel nacional para la demanda del resarcimiento. ⇒ Promoción de la organización comunitaria de víctimas: comités, asociaciones y coordinadoras a nivel local, municipal, departamental, regional y nacional
	CIRMA – Nuestra Diversidad es nuestra fuerza	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Estimulado el conocimiento, reflexión y diálogo acerca de la historia y la actualidad de las relaciones interétnicas en el país. ⇒ Evidenciado el sistema de prejuicios y estereotipos que justifican la desigualdad étnica y social en el país. ⇒ Se han interesado e involucrado a actores nacionales importantes: empresarios, académicos, figuras políticas y culturales.
A Nivel Local	Médicos Descalzos – Reconstrucción de las Autoridades Locales	<ul style="list-style-type: none"> ⇒ Recuperación de las autoridades tradicionales y reconocimiento de sus atribuciones.

Nivel	Proyecto y Organización que lo apoya	Principales Logros
	Bufete Jurídico Popular de Rabinal – Acceso de Víctimas a la justicia y al Programa Nacional de Resarcimiento	⇒ Los comités de resarcimiento, están siendo la plataforma para que las personas afectadas puedan acceder al PNR. ⇒ Se ha logrado permear la desconfianza entre víctimas y victimarios, avanzando en la instauración de una convivencia pacífica y acciones conjuntas de interés común ⇒ Realizadas exhumaciones como acto de reparación de dos cementerios clandestinos grandes y exhumaciones con 10 cementerios clandestinos pequeños. ⇒ Dignificación de la memoria de las víctimas del conflicto armado en el parque de Rabinal (monumento).
B Nivel Local ²⁶	Comité de Víctimas Unidas de Santa Lucía Uatlán – Recopilación de testimonios de las Víctimas de Santa Lucía Uatlán ²⁷	⇒ Se recuperó la memoria histórica de la violencia en la población de Santa Lucía Uatlán.
	Equipo Pro Derechos Humanos de Santa María Visitación – Programa de Educación y Concientización sobre DDHH ²⁸	⇒ Se impulsó la verificación de ddhh por parte de El Comité Local la PDH y la Parroquia

La mayoría de los Proyectos del Grupo A, nivel nacional y con tres a cuatro años de implementación, muestran positivos e importantes cambios en actitudes y practicas de parte de los grupos involucrados en los mismos, que se perfilan con un buen grado de sostenibilidad socio cultural. En el Nivel B, el local, se encontraron solamente dos proyectos, mismos que no continuaron siendo apoyados hasta su finalización por la incapacidad de las organizaciones de mostrar los posibles impactos de éstos.

²⁶ Estos dos proyectos no fueron visitados debido a las acciones de emergencia implementadas por esas organizaciones después de la tormenta STAN, que coincidió con el período de la evaluación. Los logros anotados para estos dos proyectos son los identificados por las organizaciones y verificados por el PASOC.

²⁷ Proyecto finalizado el 2005.

²⁸ Proyecto finalizado el 2005.

Hasta el momento de la evaluación, el Programa ha cumplido satisfactoriamente con el Objetivo Inmediato No. 1: “Acompañar el proceso de Reconciliación con base a las recomendaciones de la CEH”. En este sentido, además, el PASOC ha equilibrado su apoyo financiero pues el 30% del mismo ha sido invertido en el tema de Reconciliación. Cabe señalar que un alto porcentaje de las iniciativas apoyadas ha facilitado interlocución con entidades gubernamentales en la mayoría de las OSC apoyadas; representantes del PASOC han participado en las actividades organizadas por el Programa y los proyectos han editado una amplia gama de publicaciones en donde se difunden los resultados de su trabajo.

En general, podemos afirmar que los proyectos PASOC han permitido visibilizar y posicionar a las OSC en la implementación, el seguimiento y presión para el cumplimiento de las recomendaciones de la CEH y acciones complementarias que contribuyen a la construcción de la democracia en el país. Todavía sigue siendo una tarea o un tema pendiente, fomentar que el Estado y la Sociedad Civil participen conjuntamente en reuniones de cabildeo y negociación estratégica en este tema. Esta tarea está resultando ser más compleja en el marco del gobierno actual, ya que, según las percepciones de los entrevistados, se han cerrado espacios para el diálogo entre sociedad civil y gobierno a pesar de que se tiene un gobierno que da la impresión de haber revitalizado la necesidad del cumplimiento de la agenda de la paz.

Dentro de los grandes logros en el tema de Reconciliación, a los cuales ha contribuido el PASOC, se encuentran la declaración del “Día de la dignidad de las Víctimas de la Violencia” (25 de febrero) y la puesta en marcha del “Programa Nacional de Resarcimiento –PNR -” que se instauró en el 2004 como mecanismo político de reparación, aunque del mismo no se han obtenido los mejores resultados debido a divergencias dentro de las OSC. Esto ha llevado a una reciente reestructuración del mismo por parte del Estado. Todavía no se ha podido avanzar en el establecimiento de la Fundación por la Paz y la Concordia contemplada en el Acuerdo de Esclarecimiento Histórico, aunque este es uno de los objetivos de por lo menos tres organizaciones contrapartes del PASOC en el tema de Reconciliación Nacional.

Este Programa también ha sido flexible y ha permitido que las organizaciones “sueñen” con sus proyectos y a través de la creatividad propongan formas innovadoras para la Reconciliación (Caja Lúdica y CIRMA). El PASOC ha privilegiado abordar el tema a través de: (a) la construcción y reconstrucción de relaciones socio culturales y políticas; y (b) la sanación de las heridas del enfrentamiento armado, de acuerdo con la propuesta de clasificación de acciones de M. Mersky.

También se han apoyado programas de formación y capacitación relacionados con la cultura de paz y democracia, en donde se ha promovido la discusión a nivel comunitario, municipal, regional y nacional, priorizando la participación de representantes de pueblos indígenas y otros actores sociales. Otro aspecto muy importante ha sido el fortalecimiento de las autoridades locales indígenas, que ha tenido un aporte importante hacia los temas de Reconciliación y Acceso a la Justicia, con la revalorización del papel de las autoridades tradicionales y recuperando antiguas formas de organización que permiten el diálogo, respeto y tolerancia. PASOC también ha

realizado la sensibilización a través de la difusión y mediación del informe de la CEH con la participación de los medios de comunicación.

Las buenas prácticas obtenidas con el PASOC, han partido de una atinada selección de contrapartes, organizaciones con amplia trayectoria en el movimiento social, con cuadros políticos capaces para realizar cabildeo y negociación en diferentes esferas del Estado y a nivel internacional, con trabajo reconocido en temas vinculados con la reconstrucción del país en tiempo de paz, que ha permitido brindarle contenido al tema de la Reconciliación desde diferentes niveles y espacios. Importante ha sido que se ha propiciado el diálogo desde el contexto comunitario hasta el nacional, también se han apoyado procesos que promueven el respeto a la identidad, la diversidad y la multiculturalidad.

A pesar de que el PASOC en su documento “Reconciliación”, elaborado en consulta con sus contrapartes expresa “que existe muy poca elaboración y profundización sobre el tema de Reconciliación en el contexto guatemalteco”, no se continuaron los esfuerzos por mantener el debate y lograr una mayor especificación del tema con relación al PASOC, a las organizaciones y al contexto guatemalteco. Al no continuar la búsqueda de otras formas creativas de incorporar el tema al PASOC, se ha optado por apoyar proyectos que responden de manera concreta a las recomendaciones de la CEH, lo cual no es negativo, sin embargo, muchas de estas acciones corresponden al Estado guatemalteco. El hecho de que las mismas sean asumidas por la sociedad civil, tiene la ventaja de que éstas se mantienen en la agenda política nacional, pero pierden la posibilidad de institucionalización y sostenibilidad socio política y financiera, ya que la mayoría de estas requieren de un alta inversión para su avance; pero sobre todo tienen el efecto de eximir de su responsabilidad al Estado.

Algunos proyectos PASOC (Bufete Popular Jurídico, Waxaqib Noj, Defensoría Legal Indígena) están apoyando procesos locales de reconstrucción de la convivencia entre víctimas y victimarios, lo cual supone un impacto positivo para la Reconciliación. No obstante, la ausencia de mecanismos de justicia y sobre todo el hecho de que muchos de estos perpetradores todavía tienen un fuerte poder de coacción en amplios sectores de las comunidades, puede constituirse en un elemento más de tensión si los esfuerzos no se realizan utilizando una metodología adecuada. Este es uno de los aspectos en el que debería enfatizarse la discusión y el intercambio entre las organizaciones PASOC en el tema de Reconciliación, para generar capacidades al respecto.

4. Importancia del apoyo a la Reconciliación para el fortalecimiento de la ciudadanía guatemalteca.

El tema de la Reconciliación es amplio, necesita tiempo y es de largo plazo. Esto sobrepasa las visiones que frecuentemente caracterizan a las agendas de negociación política, y los ritmos que la presión internacional y de las agencias de cooperación proponen o imponen. Siendo un proceso profundo que implica cambios en actitudes, expectativas, emociones, imaginarios sociales, también su avance es complejo. Es

importante reconocer que en las condiciones en que todavía se encuentra la sociedad guatemalteca, la inversión requerida es grande, por lo que el PASOC solamente puede continuar contribuyendo con el tema de la reparación de una manera bastante modesta, a pesar de que en este momento es casi el único programa a nivel de la cooperación que se concentra en el tema.

La transformación del conflicto vivido en el país, debe ser un proceso durante el cual deben ser atendidas muchas necesidades sustantivas señaladas por muchas OSC, el mismo Sistema de Naciones Unidas (SNU) y los Acuerdos de Paz. En aras de contribuir a que las OSC continúen realizando aportes al tema de Reconciliación Nacional, es conveniente que el PASOC, para operativizarlo, lo delimite concentrándose en proyectos que apoyen “la construcción y reconstrucción de relaciones socio culturales y políticas”, debido a que este tema es el que mayor vinculación puede tener con acceso a la justicia y Transparencia; y que siendo el PASOC un programa de mediano plazo, es allí donde podría hacer sinergias y asegurar en mayor medida el efecto o impacto esperado como programa en su conjunto. Y de ser posible que los proyectos futuros se concentren en un área geográfica particular para llevar el tema a la práctica de manera integral.

En Guatemala, todavía hace falta mucho apoyo a las medidas propuestas por el PNR, que es la instancia que se acerca estratégicamente al tema como parte del fortalecimiento democrático. Dentro de las medidas, por cuestiones temáticas las que más armonizan con el PASOC son las referidas a “la reparación psicosocial y rehabilitación” (reparación psicosocial, rehabilitación a personas con discapacidad y recuperación de la cultura, educación, atención a las mujeres víctimas de violencia sexual, atención a la niñez desaparecida, atención a adultos mayores); y en cuanto a la “dignificación de las víctimas” (ley de exención del servicio militar, día de la dignidad de las víctimas, difusión y promoción del informe de CEH, museo, monumentos de dignificación, exhumaciones) que también, es en donde más se ha concretado los apoyos del PASOC. Estas medidas de reparación que contribuyen grandemente a la Reconciliación todavía están iniciándose, requieren de apoyo y pueden seguir siendo fuente de trabajo en el Programa.

Otro aspecto que podría explorarse hasta la finalización del PASOC es el intercambio de propuestas sobre el tema de manera intersectorial con actores como los empresarios, los partidos políticos y el ejército; y con algunas instituciones de los diferentes poderes del Estado como son el Congreso y los Ministerios, por ejemplo el de Educación; e instancias que han tomado relevancia durante este período gubernamental y en quienes se identifica compromiso por el avance de la democracia, como la SEPAZ y la COPREDEH, con quienes se pueda emprender acciones conjuntas que fomenten la cultura de respeto, diálogo y tolerancia y sobre todo se avance en la institucionalización de la democracia guatemalteca.

Una de las tareas que sigue siendo necesaria es la vigilancia por parte de la OSC sobre el cumplimiento de los compromisos y el avance en la constitución de un Estado de derecho para toda la ciudadanía. En el pasado ha sido principalmente la MINUGUA quién realizó este ejercicio y que a su vez trasladó, aunque de manera limitada,

capacidades a las OSC y del Estado. No obstante, la contundencia de los hechos durante los últimos cinco años demuestra que parte de las funciones de una sociedad civil fortalecida es la constante demanda por el cumplimiento de sus derechos y la propuesta concreta hacia la construcción de nuevas relaciones en beneficio de una nueva nación.

Para tener en cuenta los aspectos de género en el tema de Reconciliación, en el futuro el PASOC podría realizar su aporte en el reconocimiento de cómo el conflicto armado afectó diferenciadamente a mujeres y hombres. Algunos ejemplos de esto podrían ser: analizar cómo se afectaron las visiones y roles en lo familiar, comunal, personal y político (participación y toma de decisiones) de las mujeres. Puntualmente, un tema de importancia que es señalado especialmente por la CEH y retomado en el documento del PNR, es la atención a las mujeres víctimas de violencia sexual durante el enfrentamiento armado, aunque este talvez sea un tema con mayor énfasis en la reparación. Este tema tiene gran potencial ya que en la actualidad muchas organizaciones de mujeres están realizando propuestas concretas para abordarlo, por lo que el Programa tendrían una buena oferta de propuestas y a la vez estaría realizando una enorme contribución a la reparación de miles de mujeres y niñas víctimas durante el conflicto armado.

Otro tema en el que existe gran potencial es el de la “educación”, con la finalidad de facilitar el acceso a programas de educación formal e informal, por ejemplo: nivelación académica, titulación de autodidactas para apoyar a las víctimas y sus familiares directos, especialmente a los jóvenes. Gran parte de los cambios esperados se sustentan en la adquisición de nuevos aprendizajes y el traslado de los mismos a las nuevas generaciones, es entonces en el plano de la formación en donde también encontramos semillas de paz.

Para mejorar el acompañamiento que realiza el PASOC a sus contrapartes y con el propósito de aumentar el impacto y la eficacia de las acciones que éstas realizan, se podrían incluir actividades de formación e información, aprovechando que existen importantes redes de información, ONG’s internacionales que apoyan el tema con talleres regionales y actividades de asesoría, haciendo el vínculo en las OSC y las instituciones gubernamentales. Aquí el PNUD como integrante del SNU tiene ventajas comparativas con otras instancias de la cooperación y podría facilitar no solo la permanente formación en el tema, sino también la sistemática generación de debates, ideas y propuestas al respecto de la Reconciliación.

b) Área de Acceso a la Justicia

1. Justicia y Acceso a la Justicia: temas pendientes de la sociedad guatemalteca.

El Estado de Guatemala padece de una crónica dificultad para garantizar a sus habitantes el goce de los derechos humanos. Si bien ello ha ocurrido históricamente, el enfrentamiento armado interno agudizó dicho proceso en la medida que el Estado contrainsurgente -que identificó como enemigos del mismo a vastos sectores de la

población- requería funcionalmente de un sistema de Justicia débil para consolidar, por una parte, la impunidad de los autores de la brutal violencia estatal de carácter político que se estaba produciendo. Por otra parte, dicha incapacidad para investigar y sancionar a los responsables era asimismo otro mecanismo de terror colectivo: La certeza de que el accionar de los cuerpos represivos no tendría castigo alguno, reforzaba la convicción en la sociedad acerca de la omnipotencia y ubicuidad de aquéllos.

Por lo anterior, la reforma del sistema de justicia fue una línea básica de construcción del Estado democrático de Derecho, a raíz de la cual, los Acuerdos de Paz identificaron una serie de compromisos indispensables para que dicho sistema pudiese cumplir su finalidad última: La resolución jurídica de los conflictos producidos en una sociedad atravesada por profundas inequidades. Bajo esa perspectiva, son numerosos los aspectos que se refieren a la Justicia en los Acuerdos de Paz, en particular el Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil (AFPC), Acuerdo Global de Derechos Humanos (AGDH), y el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI). En particular, el primero de los acuerdos mencionados señala que: “La reforma y modernización de la administración de Justicia deben dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. El proceso judicial no es un simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia...”²⁹

Hoy por hoy, un examen somero de la situación permite concluir que los objetivos previstos en los Acuerdos de Paz están lejos de alcanzarse. Por de pronto, existe una serie de situaciones que afectan gravemente al sistema de administración de Justicia. Sin duda, la evidencia más importante de la ineficacia de dicho sistema, es la incapacidad de los entes públicos para investigar y sancionar penalmente a quienes cometen conductas que atentan gravemente contra el tejido social, hasta al punto de apreciarse una verdadera parálisis del mismo frente a estos ataques.

En ese sentido, la violencia económica de las élites – que incluye aspectos delictivos como la corrupción dirigida hacia las autoridades del Estado, la evasión tributaria, la represión con uso excesivo de la fuerza ante la protesta social- está invisibilizada frente a fenómenos cotidianos de violencia – que, en rigor, en gran medida derivan de dicha violencia económica- y que son los que comúnmente enfrenta y visibiliza la ciudadanía: criminalidad común, crimen organizado, actuar de las pandillas u otros fenómenos delictivos. Frente a este tipo de hechos, la impunidad continúa siendo la regla general, evidenciando la falta de reacción de las autoridades del Estado frente a estas graves señales de deterioro en la construcción del Estado de Derecho y de una sociedad comprometida con la Paz.

En este escenario, el sistema de Justicia enfrenta un proceso sostenido de falta de credibilidad, en particular en materia penal. No obstante, cabe señalar que existen otros procesos que generan conflicto: Sensación de impunidad y por ende, percepción

²⁹

Acuerdo Fortalecimiento al Poder Civil. III. Sistema de Justicia.

generalizada de falta de justicia en la sociedad, por ejemplo en el manejo de la conflictividad agraria y en la precaria situación en el respeto a los derechos laborales.

A lo anterior, cabe añadir otro tipo de amenazas que afectan las posibilidades de consolidación democrática del Sistema de Justicia y su capacidad de reacción para brindar solución jurídica a los conflictos sociales: En efecto, a dicha incapacidad, se añaden actualmente los nuevos intentos para legalizar tratos preferenciales y discriminatorios que, hasta ahora, sólo eran posibles por la vía de la corrupción o la intimidación. Un buen ejemplo de cómo el sistema de Justicia no ha sido capaz de contrarrestar las tendencias regresivas que, desde diversos grupos de interés, afectan permanentemente sus posibilidades de consolidación democrática, es la iniciativa del Código Militar, que pretende restablecer el fuero especial para militares para una serie de delitos catalogados como privativos del ámbito castrense y que en realidad constituyen delitos comunes. A esto se añade la aplicación irrestricta del fuero –según esta iniciativa ya aprobada en primera lectura en el congreso- a delitos contemplados en las leyes penales ordinarias.

2. El acceso a la Justicia ¿a qué alude en el país?

El Acceso a la Justicia admite diversas aproximaciones conceptuales. Desde la perspectiva de los Acuerdos de Paz y las Conclusiones de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (CFJ)³⁰, el acceso a la Justicia tiene un fuerte componente de pluralismo jurídico, entendiéndose éste como el reconocimiento del derecho indígena como mecanismo de resolución de conflictos reconocido como tal por el derecho Estatal.

Para el AFPC, los temas vinculados al acceso a la Justicia que son materia de las tareas de la Comisión, se encuentran acotados fundamentalmente a lo siguiente: “Con la participación de las organizaciones de los pueblos indígenas, (la CFJ debe) dar seguimiento a los compromisos contenidos en el acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas respecto a la forma de administrar justicia por parte de dichos pueblos con miras a facilitar el acceso simple y directo a la misma”.

Existen numerosos aspectos en el AIDPI sobre Justicia, pero respecto a la administración de Justicia por parte de dichos pueblos, -mandato prioritario para la CFJ- básicamente los compromisos están contenidos en el párrafo denominado “Derecho Consuetudinario”, que en síntesis se refieren a la promoción del Derecho Indígena a través de reformas legales que reconozcan al mismo como fuente de seguridad jurídica y mecanismo de resolución de conflictos, de manera que exista pluralismo jurídico.

Para el AFPC, dicho pluralismo o reconocimiento del Derecho Indígena como mecanismo de resolución de conflictos coexistente con el sistema Estatal, y -en alguna medida derivado u otorgado por éste- tiene como límite para su aceptabilidad, el

³⁰ La Comisión de fortalecimiento de Justicia elaboró su Informe “Una nueva Justicia para la Paz” en 1997. La Comisión de Seguimiento, Apoyo y Fortalecimiento a la Justicia (CNSAFJ) da seguimiento a dicho Informe.

respeto a los derechos fundamentales definidos en el sistema jurídico “nacional” (estatal) y los derechos humanos internacionalmente reconocidos. Ello se traduce en que el Derecho Indígena es aceptado como coexistente con el derecho estatal, en la medida que respete los derechos humanos fundamentales reconocidos en la constitución y los tratados internacionales.

Asimismo, señala el AFPC que en la medida en que deban intervenir los tribunales ordinarios, deberán tomarse en cuenta las normas tradicionales, para lo cual el gobierno se compromete a promover diversos mecanismos, como el peritaje cultural.

Tras este somero examen del epígrafe del AFPC sobre acceso a la justicia, cabe estudiar dicho concepto en base a percepciones más recientes del Sistema de Naciones Unidas (SNU). Para ello, lo más oportuno es hacer referencia a lo que el PNUD ha definido en otros documentos acerca de cómo debe entenderse el acceso a la justicia, vinculándolo estrechamente al paradigma de desarrollo humano que promueve dicho organismo, lo que implica entender este concepto como vinculado intrínsecamente a otros ejes temáticos del desarrollo, como el fortalecimiento de la democracia y la superación de la pobreza.

“El acceso a la Justicia es un concepto que hace referencia a las posibilidades de las personas, sin distinción de sexo, raza, edad, identidad sexual, ideología política, creencias religiosas, de obtener una respuesta satisfactoria a sus necesidades jurídicas. (...) Siendo un fin en sí mismo, se percibe a su vez como un requisito previo, como un instrumento para la transformación de las relaciones de poder que perpetúan la exclusión, la pobreza y la subordinación de grupos tales como mujeres, presos indígenas, migrantes (...)

El acceso a la Justicia engloba materias tan diversas como: Existencia de una adecuada protección normativa de los derechos ciudadanos, información ciudadana sobre los derechos de los que es titular, asesoramiento en el tráfico jurídico cotidiano (...) y mecanismos accesibles y eficaces de resolución de conflictos.”³¹

Como podemos apreciar, es preciso efectuar un ejercicio interpretativo amplio de los contenidos del tema Justicia en los Acuerdos de Paz, para entender que el acceso a la misma no puede entenderse acotado a la búsqueda del pluralismo jurídico –tema que resulta sin embargo un componente indispensable en el contexto guatemalteco- sino que debe formar parte de un enfoque integral de búsqueda del desarrollo humano:

“La transformación de los sistemas de Justicia de mecanismos perpetuadores de la desigualdad a instancias de participación y empoderamiento pasa, a nuestro entender, por la adopción de una estrategia en materia de Justicia asentada sobre tres pilares: ampliación de la cobertura estatal; incorporación al sistema de los mecanismos

³¹ Manual de Políticas Públicas en Acceso a la Justicia (América Latina y el Caribe) PNUD, Octubre 2005.

tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos y focalización de las políticas públicas en los grupos más vulnerables y desprotegidos de la sociedad”.³²

En síntesis: Para el texto en comento, el acceso a la Justicia contempla:

- Ampliación de la oferta de servicios jurídicos por parte del Estado, a través de la mayor cobertura en materia fundamentalmente de tribunales y demás órganos del sistema;
- Incorporación al sistema estatal de administración de Justicia, de mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos, lo que implica la validación y aprovechamiento por parte del sistema estatal de otros sistemas o al menos, dinámicas de carácter jurídico disponibles en el contexto local, no provenientes del Estado.
- Focalización hacia los grupos más vulnerables de las políticas en materia de Justicia, lo que conlleva un análisis de la vulnerabilidad de dichos grupos y cuáles son los medios para que los mismos accedan a la Justicia, Esto es evidentemente distinto de la sola ampliación de la cobertura o la utilización de mecanismos provenientes de otros sistemas jurídicos, que sólo son aplicables a quienes integran los grupos que validan culturalmente dichos mecanismos.

Ahora bien, dentro de esta óptica más amplia, cabe señalar que diversos compromisos de los Acuerdos de Paz, tratan temas que conceptualmente son parte del acceso a la Justicia, pero no han sido señalados como tales. En ese sentido, es imposible desvincular el tema del acceso, de otros aspectos de la justicia comprendidos en los citados acuerdos. En particular, en el Acuerdo de fortalecimiento de la sociedad civil y rol del Ejército en una sociedad democrática (AFPC).

En ese sentido, compromisos importantes en materia de justicia y que inciden en el acceso a la misma, están vinculados a la modernización: Entre ellos vale la pena citar:

- § Promoción de iniciativas legales, como el establecimiento de la carrera judicial, el servicio de la defensa penal y reformas al Código Penal;
- § Medidas administrativas, como dotar al sistema de justicia de recursos, y establecer la citada Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, que debía ocuparse de ciertos temas prioritarios, como la modernización, el acceso a la Justicia, la agilización, excelencia profesional y el rol de actores no estatales.

3. ¿Cuál es el significado que le han dado las organizaciones del PASOC al acceso a la justicia?

Las Organizaciones del PASOC admiten una clara diferenciación en este sentido.

³² Id.

En primer término, cabe señalar que existe un total de 10 organizaciones dentro del Programa que abordan diversas temáticas vinculadas al acceso a la Justicia.

Resalta, de un somero examen de las mismas, que los ejes principales de trabajo de las organizaciones participantes del Programa, se han estructurado en el sentido de acceso descrito en el AFPC: Esto es, el fortalecimiento del derecho indígena, y secundariamente, el acceso a la justicia para pueblos indígenas mediante mecanismos propios del derecho estatal.

El enfoque del fortalecimiento al derecho indígena admite diversos matices. En tanto que determinadas organizaciones se plantean como en la búsqueda de la estructura normativa –esto es, la identificación de lo que constituye derecho propiamente tal- otras organizaciones derivan su actividad a otros ámbitos, como el fortalecimiento de ciertos sistemas de autoridad que tienen un componente jurídico, pero que no son estrictamente instancias de Justicia, como los sacerdotes mayas. En ese sentido, conviene recordar que el aquí es fundamentalmente un sacerdote que, entre sus muchas actividades, es autoridad reconocida para resolver conflictos.

El acceso a la Justicia para pueblos indígenas que plantean otras organizaciones, en tanto, supone un enfoque novedoso e incluso provocador: La utilización del derecho estatal –entendiendo dentro de éste, a los tratados internacionales y desde luego a la constitución política- para reivindicar derechos de pueblos indígenas.

Por otra parte, el PASOC apoya a la Fundación Myrna Mack, que en la práctica no tiene un enfoque de la Justicia orientado preferencialmente al acceso –si bien diversas iniciativas de su interés favorecerían el mismo- sino desde la modernización de dicho sistema a fin de reducir la impunidad que actualmente prevalece en su acción, particularmente en lo referente a casos de Derechos Humanos.

4. Análisis del PASOC y los proyectos como respuesta al problema de Acceso a la Justicia

De lo dicho anteriormente, se puede concluir que, desde la perspectiva de los Acuerdos de Paz, podemos manejar un concepto restrictivo del Acceso a la Justicia, si nos atenemos al sentido literal de los mismos, o bien ampliar dicho concepto si el examen se complementa con otros aspectos contenidos en los mismos acuerdos, sobre todo en la medida que vinculemos el Acceso a la Justicia a procesos como la construcción del Estado democrático de derecho en Guatemala y a aproximaciones conceptuales más recientes, como la que ha sostenido recientemente el PNUD.

Visto lo anterior, cabe preguntarse cómo está recogido el Acceso a la Justicia en el marco del PASOC.

El PASOC ha definido los criterios de selección proyectos en base a ciertas premisas: “En el tema Justicia, PASOC considera que el AFPC y las recomendaciones de la CFJ aún representan grandes retos para la sociedad guatemalteca. Más que promover

nuevas legislaciones y reformas al sistema de justicia, PASOC favorece iniciativas creativas para aplicar medidas que favorecen efectivamente el acceso a la Justicia. Particularmente el programa quiere promover la implementación de mecanismos que permitan la aplicación del derecho indígena y el derecho formal en una forma complementaria. El programa acompaña a la Fundación Myrna Mack (...) en sus tareas de dar seguimiento a los procesos de reformas legales.³³

Como se ve, el Programa ha abordado un concepto más bien restrictivo del Acceso a la Justicia, centrándose en la promoción de mecanismos de aplicación del derecho indígena como complementario al Estatal. Al presente, como veremos, sólo la Fundación Mack escapa a dicha conceptualización. En cuanto a las demás organizaciones, podemos entender que claramente la selección ha sido coherente con el criterio temático: Mecanismos de complementariedad entre Derecho Indígena y Derecho Estatal, lo que incluye tanto el fortalecimiento de sistemas de autoridad que tienen un cierto componente de justicia (el caso de los sacerdotes mayas) como utilización de la normativa “estatal” para reivindicar derechos individuales y colectivos.

En ese sentido, el Programa apoya a un total de 10 organizaciones, las cuales pueden ser agrupadas –en términos muy someros- a partir de los siguientes enfoques:

Esfuerzos por establecer mecanismos de coordinación entre derecho indígena y derecho estatal y promoción del derecho indígena como medio de resolución de conflictos: Defensoría Indígena Wajxaqib’ Noj, Oxlajuj Ajpop, Asociación para el Desarrollo Integral Maya Ajchmol (ADIMA), Asociación de Justicia y Multiculturalidad Q’eqchí Poqomchi, Adjun B’eeleb’ T’zi’.

Esfuerzos por utilización de los mecanismos del sistema estatal para la promoción y defensa de los derechos de los pueblos indígenas: Defensa Legal Indígena, Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral (AEPDI).

Visibilización y difusión del respeto y reconocimiento del derecho indígena para la protección del medio ambiente: Centro de Acción Legal, ambiental y social de Guatemala (CALAS).

Lucha contra la impunidad, defensa de los derechos humanos a través del fortalecimiento del sistema de Justicia. En esta fase, modernización y eficiencia de los servicios judiciales, evaluación de la excelencia profesional y la CICIACS: Fundación Myrna Mack.

Como puede apreciarse, se trata de un muy diverso grupo de organizaciones, con diferentes enfoques, presencia a nivel nacional y despliegue de impactos. Por lo tanto, se ha estimado pertinente desglosar dichos datos de la siguiente manera:

³³ Programa Participación de la Sociedad Civil –PASOC- Criterios de selección de proyectos. Documento del PNUD, 2004.

Nivel	Proyecto/Organización que lo ejecuta	Principales Logros
Nacional	Plan Global de la Fundación Myrna Mack	<p>⇒ Apoyo a la modernización del Ministerio Público.</p> <p>⇒ Seguimiento a la iniciativa de la Ley del Instituto nacional de Ciencias Forenses (INACIF)</p> <p>⇒ Acciones para el fortalecimiento de las garantías constitucionales y de la Institucionalidad de la Paz.</p> <p>⇒ Propuestas de reforma a la ley de Amparo.</p> <p>⇒ Mecanismos de defensa de los derechos humanos colocados en la agenda nacional: Corte Penal Internacional y Proyecto de Litigio Estratégico.</p> <p>⇒ Asesoría al Ministerio Público y a la Fiscalía de Derechos Humanos para el esclarecimiento del caso Panzós, un caso paradigmático de derechos humanos. Apoyo, en este sentido, a la Asociación de Familiares de Desaparecidos de Guatemala que encontraron en la FMM eco y apoyo a su exigencia de que la masacre se esclarezca.</p> <p>⇒ Propuestas para la reforma de leyes; emisión de opinión en relación con distintas situaciones relacionadas con la justicia o con la aprobación de ciertas leyes (por ejemplo, la Ley Camargo-Montecinos.</p> <p>⇒ Apoyo al proceso de reconversión militar.</p> <p>⇒ Incidencia política a nivel nacional e internacional. Capacidad para el cabildeo y la negociación en áreas estratégicas.</p> <p>⇒ Integrante del Foro Guatemala en que participan 19 organizaciones más entre las que están el CACIF, Madres Angustiadas, organizaciones de derechos humanos, universidades y sindicatos.</p> <p>⇒ Forman parte del Movimiento Pro Justicia. A estas dos instancias la FMM apoya con la divulgación de documentos para el análisis de coyuntura.</p> <p>⇒ Cabildeo en materia de Derechos Humanos en Naciones Unidas en Ginebra, con el Relator Especial para los Derechos Humanos en Guatemala.</p> <p>⇒ Apoyo con información a la Relatora Especial de NNUU sobre Violencia contra la Mujer.</p>

Nivel	Proyecto/Organización que lo ejecuta	Principales Logros
		<p>⇒Mediación (en 2001) para que fuera posible, con recursos del PNUD, la segunda venida del Relator Especial sobre Justicia en Guatemala.</p> <p>⇒Apoyo a casos de Litigio Estratégico como el de discriminación sufrido por María Tuyuc. Además, se aplicaron aprendizajes obtenidos en el caso Mack.</p> <p>⇒Incidencia en el Ministerio de Educación para que se sancione a directivos que discriminan a estudiantes por el uso del traje indígena.</p> <p>⇒Incidencia para impulsar un proceso transparente de elección de jueces y magistrados.</p>
	Adjum Beeleb T'zi	<p>⇒El diseño de un diplomado sobre derecho indígena y Convenio 169 de la OIT que ha contado con el aval de la Universidad de San Carlos (USAC), que se ha desarrollado en varios departamentos del país (originalmente sólo estaba previsto para Quiché) y en el que han participado operadores de justicia y abogados de todo el país.</p> <p>⇒La Universidad de San Carlos reconoce y otorga créditos por el diplomado. Es la primera vez que una universidad de Guatemala hace algo semejante.</p> <p>⇒La USAC aceptó incorporar el tema del derecho indígena, como parte del pensum de la carrera de derecho. Esto le da proyección de futuro.</p> <p>⇒La organización consiguió reunir, en un mismo espacio, a tres de los operadores de justicia: Ministerio Público, Defensa Pública y Organismo Judicial. Representantes de estos organismos han participado en el diplomado sobre derecho indígena.</p> <p>⇒Se han dado a conocer los contenidos del convenio 169 de la OIT y su aplicación, sobre todo, se ha facilitado su comprensión porque tiene el estilo de Naciones Unidas y a veces eso dificulta entender sus contenidos.</p>
Regional	Oxlajuj Ajpop Conferencia de Ministros de la Espiritualidad Maya	<p>⇒Se está volviendo común hablar de sistema jurídico maya. Gracias a este proyecto este tema está en agenda y es algo que ya está a nivel nacional. Descartan decir derecho maya porque el sistema jurídico maya es algo más que eso, permite hablar de principios y valores.</p>

Nivel	Proyecto/Organización que lo ejecuta	Principales Logros
		<p>⇒Apertura por parte de algunos operadores de justicia para conocer el funcionamiento y los fundamentos del sistema jurídico maya. Voluntad de coordinación.</p> <p>⇒Se han ido abriendo espacios, a nivel local y municipal, para aceptar la existencia de la espiritualidad maya. Esto les da un lugar, los posiciona, les permite salir de la invisibilidad en la que han estado por mucho tiempo. De algún modo, también empodera a las comunidades y pueblos indígenas pues confiere valor a sus prácticas y costumbres, antes tan desvalorizadas.</p> <p>⇒La participación y visibilidad de los pueblos indígenas –a través de sus prácticas- es una forma de aportar a la democracia. No puede haber democracia sin su participación.</p> <p>⇒El proyecto contribuye a rescatar las costumbres y tradiciones del pueblo maya y esto proporciona un mecanismo o vehículo de comunicación entre las personas, entre éstas y los ancianos de sus comunidades y entre éstos y la población más joven.</p> <p>⇒El proyecto ha propiciado las relaciones entre comunidades y el fortalecimiento de los vínculos entre éstas.</p> <p>⇒Si bien todavía hace falta sistematizar los procedimientos que utiliza el sistema jurídico maya, el proyecto ha orientado el trabajo de identificar normas, valores y principios del mismo y ha sacado a la luz a las autoridades indígenas.</p> <p>⇒El proyecto y sus actividades les permite hablar “de igual a igual” con el sistema jurídico estatal sin cuestionar si vale o no o si genera situaciones críticas. Probablemente si las genera, pero no serán ellos quienes lo cuestionen.</p> <p>⇒Ha habido un buen nivel de aceptación de todo su trabajo a nivel comunitario y por parte de las autoridades mayas. A éstas, el proyecto las ha dignificado pues antes estaban sometidas al descrédito y desautorización por parte del sistema jurídico estatal.</p> <p>⇒La propuesta del sistema jurídico maya se está valorando como una forma de enfrentar y resolver</p>

Nivel	Proyecto/Organización que lo ejecuta	Principales Logros
		<p>conflictos a nivel comunitario y la gente está contenta con esta forma de proceder.</p>
	<p>Defensoría Indígena Wajxaqib' Noj</p>	<p>⇒ Un logro importante es que en las comunidades se empieza a reconocer a los líderes indígenas como autoridades. Nuevamente se están retomando los valores de la cultura maya y las formas alternativas de resolver los conflictos, sobre todos los individuales sin necesidad de recurrir a las instituciones del estado, lo cual da ahorros a las comunidades y personas.</p> <p>⇒ La DI está validando una metodología para promover el reconocimiento del Sistema de Autoridad Indígena, en cuatro comunidades, levantando normas comunales y estableciendo criterios para su aplicación en diversos casos, esto es innovador, no se ha hecho, sobre todo porque muchas organizaciones indígenas siguen la tradición oral. Esta metodología también incluye la definición de los pasos para promover un entendimiento entre las autoridades estatales y las indígenas.</p> <p>⇒ A través del trabajo se ha podido construir buena relación con algunas personas, que en este momento son aliados de la organización y que apoyan el trabajo, es el caso de algunos jueves y algunas oficinas de la Defensoría, por ejemplo la del Petén.</p> <p>⇒ Con el PASOC se han visto fortalecidos ya que están participando en redes sobre la temático y han tenido la oportunidad de intercambiar trabajo con otras organizaciones.</p> <p>⇒ Se ha recuperado la confianza entre las mismas comunidades, no solo de la efectividad de la justicia, sino que en las mismas personas, revalorización, vigencia de las creencias y el respeto al Consejo de Ancianos.</p> <p>⇒ Se ha coordinado con organizaciones públicas como PNC, MP, Juzgado de Familia, Previsión Social y Familia, de Paz, de Menores, Instancia Penal y Delitos contra el Ambiente, Instancia Civil Económico Coactivo, Auxiliatura departamental de ddhh, gobernación departamental, municipalidad de San Martín Jilotepeque; con la URL, ASECSA, Emisoras locales, etc.</p>

Nivel	Proyecto/Organización que lo ejecuta	Principales Logros
	Defensa Legal Indígena	<p>⇒ Tienen como resultado haber obtenido 3 acuerdos ministeriales de tres casos y un acuerdo municipal.</p> <p>⇒ El sistema que propone la DLI para llevar los casos parte de la experiencia del trabajo con la OIT, este se ha perfeccionado y compartido con otras organizaciones. Llevar un caso significa contar con los apoyos jurídicos.</p> <p>⇒ Aporte importante del Litigio Estratégico es la auditoria social que se promueve.</p> <p>⇒ Ha tenido mucha importancia el litigio estratégico a nivel regional, por ejemplo, los que se realizan por temas de lugares sagrados, dependen de si estos están ubicados en propiedad estatal, municipal o privada.</p> <p>⇒ Se reconoce que la sistematización del litigio estratégico está en proceso, no terminada, pero si se tiene un procedimiento definido que deje precedentes para el aprendizaje de otras organizaciones</p> <p>⇒ El trabajo con los comités de vecinos, también tiene una función de sensibilización social, para botar prejuicios sobre la espiritualidad maya, que muchas veces es tachada como brujería, y también tienen una función de formación para los propios pueblos indígenas.</p> <p>⇒ La DLI se ha propuesto impulsar un ejercicio de vigilancia ciudadana, de observancia por medio de la emisión de un informe, que a la fecha es bianual, en donde se recoge de manera participativa la información, haciendo consultas a diversas organizaciones sobre los avances de las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre Pueblos Indígenas.</p> <p>⇒ La DLI ha sentado precedentes en la emisión de un informe alternativo a la información que presenta el Estado y que sirve como contra cara a la realidad del país.</p> <p>⇒ El informe ha tenido reacciones muy positivas, por ejemplo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Alto interés de las organizaciones indígenas y otras para contar con un ejemplar.

Nivel	Proyecto/Organización que lo ejecuta	Principales Logros
		<ul style="list-style-type: none"> • El informe fue enviado al Relator Especial (R.S) a México, se espera su reacción. • Es una experiencia muy importante para la región, ya que es el único caso, Guatemala, en donde se ha elaborado un informe alternativo. • Han sido invitados por Anders Compass del Alto Comisionado de UN a presentarle este informe. • El informe también ha sido devuelto a las organizaciones que participaron en la consulta y a otras interesadas. • A través del informe también se cuestiona los datos oficiales que el Estado muestra como avances en el cumplimiento de las recomendaciones. Por ejemplo, se han encontrado 37 casos de discriminación contra mujeres. <p>⇒El informe concluye que en casi todos los 7 temas del informe del Relator no hay avance, pero también tiene que verse la dimensión de cada tema. En muchos temas hay buenas intencionalidades por parte del estado, pero todavía hay una gran brecha para cumplir las recomendaciones. El segundo informe de observancia, pretenderá profundizar y abordar las 13 recomendaciones del Relator, por ejemplo el tema de salud que no fue tomado en el primer informe y que es de gran importancia; o el tema de la niñez y la juventud, y el de los medios de comunicación.</p>
	Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral (AEPDI).	<p>⇒El mayor logro es haber detenido los desalojos de las comunidades que están en conflicto de tierras con la empresa minera (Minas de Guatemala). Han logrado que dicho conflicto entre a un proceso de negociación en donde participan, muchas veces en las oficinas de AEPDI, el Gerente de Fontierras, el Director del Catastro Nacional, el Vice-ministro de energía y minas, un representante de Contierras, la Secretaría de Asuntos Agrarios, una representante del MAGA (asesora del Ministro) y autoridades locales como el Alcalde y el Gobernador.</p> <p>⇒La integración de un consejo asesor con representantes de las comunidades con las que trabajan como ONG (más allá del Proyecto), que aglutinan 115 comunidades organizadas en siete</p>

Nivel	Proyecto/Organización que lo ejecuta	Principales Logros
		<p>sectores, los que eligen 37 representantes y se reúnen los días 30 de cada mes. Estas 115 comunidades cuentan con una población estimada de 40,000 personas.</p> <p>⇒ Mediación y resolución de conflictos por medio de los Consejos de Ancianos, en la mayoría de comunidades. Acompañamiento de un gran número de casos por parte de los Promotores Jurídicos, en particular los casos que más demandan son los relacionados con violencia intrafamiliar (en donde la víctima es generalmente la mujer) e incumplimiento de pensiones familiares.</p> <p>⇒ Integrar líderes locales dentro del Consejo Municipal de Desarrollo y haber iniciado procesos de auditoria social en el Estor, pese a la resistencia de las autoridades, quienes tradicionalmente se han negado rotundamente a dar cualquier tipo de información sobre manejo de recursos. Hoy día ya han comenzado a proporcionar la información, ante la presión social que ejercen los COCODES apoyados por AEPDI.</p> <p>⇒ Organización y proceso de fortalecimiento en las 115 comunidades que cubre el Proyecto. Como parte de esta organización el 13 de septiembre pasado, las comunidades involucradas en el conflicto con la empresa minera, realizaron una marcha pacífica en el Estor, con participación masiva de mujeres y hombres.</p> <p>⇒ Asesoría y seguimiento a un gran número de casos por medio de los Promotores Jurídicos, quienes atienden dichos casos directamente en las comunidades y acompañan a las o los demandantes a las instancias correspondientes en la cabecera municipal. Anteriormente la gran mayoría de la población atendida no sabía como acceder a las instancias de justicia y por lo tanto quedaban fuera de dicho servicio. Esto era aún más grave con las mujeres, quienes estaban en una situación de total exclusión.</p> <p>⇒ Planes de desarrollo comunitario en más de la mitad de las comunidades cubiertas. Estos planes serán la base para un Plan Municipal de Desarrollo.</p> <p>⇒ Establecimiento y funcionamiento de dos escuelas de educación de adultos, en las cuales, aparte de la</p>

Nivel	Proyecto/Organización que lo ejecuta	Principales Logros
		<p>alfabetización, las personas reciben capacitación sobre temas varios relacionados con la participación ciudadana, incluyendo derechos indígenas y derechos de la mujer.</p> <p>⇒ Incidencia con FUNDAECO para que en una nueva área protegida en la Sierra de Santa Cruz, se formule el proyecto de la misma con participación de las comunidades aledañas.</p> <p>⇒ Coordinación de trabajo con CALAS (ambiental), ADP (programa radial), ASOMUGAGUA, BELEPTSI (en Cobán), Convergencia Indígena Nacional, "Speaking for Heart" y son representantes en Guatemala</p>

Logros e impactos:

Los logros de las distintas organizaciones durante el período, son coincidentes con los impactos esperados de los respectivos proyectos que éstas ejecutan. En ese sentido, debe destacarse la correcta identificación de organizaciones que tienen la capacidad de dar cumplimiento a los compromisos derivados de los proyectos que el PASOC apoya. Tales impactos esperados, además, están en concordancia con lo que el PASOC ha esperado de las organizaciones en relación con las líneas básicas de lo que el Programa asume como Acceso a la Justicia: Todo lo cual se traduce en que las diferentes OSC que trabajaron este tema se ciñeron en general al marco delimitado someramente por el Programa.

De lo anterior, arranca la conclusión en que los aciertos del PASOC en esta materia son ante todo técnicos, en cuanto a que se ha tenido la capacidad de identificar correctamente proyectos realizables y organizaciones con capacidad de ejecución. Si se ha producido algún tipo de desacierto por parte del Programa, no se ha generado a este nivel, sin que más bien el mismo se deriva de que la formulación teórica del PASOC respecto al tema del Acceso a la justicia no ha sido exhaustiva. De haber sido así, eventualmente se hubiera identificado un concepto de acceso más amplio y se hubieran promovido propuestas enfocadas directamente a dicha aproximación conceptual que, precisamente por ser más amplia, tendría mayores posibilidades de generar cambios sustanciales en el sistema de Justicia y puntualmente en su acceso.

En efecto, al efectuar un examen de las contrapartes, llama la atención del equipo de evaluación que, pese a que existen proyectos de interés que inciden en el acceso a la justicia, no es claro que se esté privilegiando una estrategia de impacto en el sistema de administración de justicia para reforzar el acceso, atendidas la pluralidad de esfuerzos que promueve el PASOC y la fragmentación temática de los mismos.

Lo anterior ha producido diversas situaciones en materia del impacto. Por de pronto, cabe preguntarse –y la respuesta la puede dar solo el PASOC- si efectivamente el diagnóstico es que las organizaciones que promueven el derecho indígena sólo están en condiciones de tener impacto a nivel local, en tanto que el impacto a nivel nacional se encuentra radicado fundamentalmente en una organización (la Fundación Mack) que promueve la modernización del derecho estatal. Este enfoque también pudiera ser interpretado bajo una óptica de exclusión: Se ha considerado que las organizaciones indígenas están “autorizadas” o “capacitadas” fundamentalmente para generar impactos locales. Sólo Adjum Beeleb T’zi tiene una proyección claramente más allá de lo local, pero ello se deriva de que, efectivamente, el programa –que estaba previsto originalmente para determinada área del país- pudo replicarse en diversas regiones.

Por otra parte: Cabe señalar que la Fundación Mack recibe del PASOC, apoyo para la ejecución de su plan general de actividades y no para un proyecto específico. Sin embargo, no pareciera existir un análisis del PASOC respecto a si dicho trabajo efectivamente incide en que exista un mejor acceso a la Justicia. La Fundación plantea su actividad a partir del monitoreo del comportamiento estatal frente a procesos vinculados a la modernización de la Justicia y la búsqueda de un rol democrático para el Ejército, con un fuerte componente de generación de propuestas en esas materias.

Salta a la vista que, desde un punto de vista restrictivo, el trabajo de la Fundación Mack –salvo que reorientase sus actividades- no se encuentra enfocado prioritariamente al Acceso a la Justicia, tal y como lo ha planteado el PASOC, sino a la construcción del Estado democrático de Derecho. Es necesario hacer un abordaje amplio al concepto de Acceso a la Justicia (en el sentido en que ya fue explicado precedentemente) para entender que el trabajo de la Fundación Mack se encuentra comprendido dentro de los objetivos del PASOC.

Aún así, es probable que este enfoque genere más impactos en el acceso a la Justicia, que una serie de iniciativas a nivel local, en apariencia más vinculadas a lo señalan los Acuerdos de Paz en esta materia. Esto refuerza el argumento de que los conceptos que ha estado manejando el Programa, en lo que se refiere al Acceso a la Justicia, deben ser, al menos, estudiados.

5. Tendencias en materia de Acceso a la Justicia en el país y para el futuro.

El análisis de los proyectos relacionados con el Acceso a la Justicia, da la impresión al equipo evaluador, de que el Programa no ha manejado con suficiente claridad cuáles son los ejes torales en los cuales incidir desde la sociedad civil en el tema Justicia y en particular en su acceso a la misma: Se echa de menos un análisis institucional –no sólo del PASOC, sino del PNUD Guatemala- para determinar en qué aspectos debe fortalecerse la Justicia en el país, cuál puede ser el aporte de la sociedad civil en este proceso y por ende qué organizaciones son las que requieren fortalecimiento por parte del PASOC.

Al revés, los esfuerzos del PASOC parecen concentrarse en una visión –si bien relevante- restrictiva del acceso a la Justicia, entendiendo éste como la implementación del pluralismo jurídico mediante la generación de espacios a nivel local, para la coexistencia del Derecho indígena y su reconocimiento por parte del Derecho Estatal. Dichos impactos son mayoritariamente locales y si bien son relevantes para la población beneficiada, no puede concluirse fehacientemente que la población guatemalteca a nivel general o incluso la población indígena de Guatemala, en general haya visto sustancialmente mejorado su acceso a la justicia gracias a los proyectos que, en esta línea, promueve el PASOC.

Ello, desde luego, no invalida los esfuerzos ni mucho menos los logros; pero sí impone el deber de replantearse la distribución de los recursos limitados de que dispone el Programa. En general, puede afirmarse que las organizaciones han cumplido con los resultados y logros a que se comprometieron. Sin embargo, cabe preguntarse si esto modifica sensiblemente el mapa de la justicia en Guatemala, marcado sistemáticamente por la negativa al acceso a la misma y por el opuesto a la justicia, esto es la impunidad.

Puede que este sea el análisis que se requiere, pero, una vez más, no es un análisis a las organizaciones y a los respectivos proyectos que éstas ejecutan, sino a lo que pretende lograr el PNUD en apoyo a los Acuerdos de Paz, en materia de acceso a la justicia en Guatemala.

Indudablemente, en la medida en que se siga manejando el tema acceso a la Justicia como coexistencia entre el derecho estatal y el derecho indígena (y mecanismos para fomentar la aplicabilidad del primero) -con un tratamiento diferenciado para la FMM- el PASOC difícilmente podrá abrirse a otros campos de la Justicia.

Lo anterior es particularmente importante en Guatemala pues el país se encuentra en un proceso de construcción del Acceso a la Justicia en términos amplios que enfrenta al presente una serie de riesgos de estancamiento y aún de retroceso. Una vez más, es el propio análisis general del PNUD el que permitiría identificar aquellos aspectos que pueden ser más relevantes.

La consolidación del Proceso de Paz supone seguir con atención las recomendaciones de la Comisión Nacional de Fortalecimiento de la Justicia en diversos aspectos de la Justicia (no sólo del Acceso), entendiendo que aquélla no puede lograrse si no existen otros avances sustantivos, como el combate exitoso a la impunidad y a la corrupción, la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos, la búsqueda de la excelencia profesional en los operadores de justicia y el esclarecimiento de los casos penales que involucran graves fracturas a la estructura institucional, como por ejemplo las violaciones a los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno o el reciente incremento de la violencia homicida del crimen organizado en contra de los propios jueces y fiscales. Tales son los parámetros de contexto que deben tenerse presentes a la hora de definir qué temas de acceso a la justicia va a privilegiar el PASOC en el futuro.

El equipo de evaluación, reunida la evidencia, sugiere apoyar más decididamente esfuerzos sistemáticos, por parte de la sociedad civil, para efectuar monitoreo y generación de propuestas de políticas públicas respecto a la obligación del Estado de brindar acceso a la Justicia.. Esto, sin perder de vista que en un estado débil, como el guatemalteco, la sociedad civil suele asumir roles que corresponden al mismo Estado. Por ello, el PASOC debe ser especialmente cuidadoso en cuanto a promover proyectos que efectivamente tengan impacto, pero que además prevean que los entes públicos se apropien de los objetivos y resultados de los proyectos a fin de evitar que se perpetúe perversamente el incumplimiento del Estado de sus obligaciones por la vía de la sustitución por la sociedad civil; sustitución por otra parte imposible atendido en primer término el carácter fragmentario de ésta y en segundo término que dichas obligaciones son, por lo demás, de la esencia del poder público.

Finalmente, debe recordarse que las tres grandes líneas de trabajo en materia de acceso a la justicia ya están dadas por el PNUD y este debiera ser el punto de partida para la identificación de las contrapartes, en la sociedad civil, que tengan real capacidad de incidencia. Dichas líneas de trabajo son:

- Ampliación de la oferta de servicios jurídicos por parte del Estado;
- Incorporación al sistema estatal de administración de Justicia, de mecanismos tradicionales y comunitarios de resolución de conflictos como el derecho indígena;
- Focalización de las políticas públicas de Justicia a los grupos más vulnerables, lo que en Guatemala implica fundamentalmente indígenas, mujeres y personas bajo la línea de pobreza

c) Área de TRANSPARENCIA 34

1. Una condición para la paz, la justicia y la reconciliación

En Guatemala, la corrupción es una realidad desde que existe información de los actos de gobierno. Un factor decisivo que ha incidido directamente en esta situación es la ausencia histórica de un sistema democrático para la sociedad guatemalteca, lo que ha impedido la participación ciudadana en la gobernabilidad y en la administración pública y su control. Esa ausencia democrática se ilustra, entre otros ejemplos, con el hecho de que las primeras votaciones libres a nivel nacional, se dieron ya pasados 123 años de vida republicana, en 1944, cuando fue electo Juan José Arévalo.³⁵ En este país, “buscar la reducción de la corrupción nunca ha sido una constante [...], y basta decir que la honestidad en la administración estatal es más bien la excepción que la norma.

³⁴ Transparencia, dentro del tema político, se refiere a una situación o estado imperante para prevenir, evitar o sancionar cualquier acto de corrupción, concepto este último, que se define como “el abuso del poder público para obtener un beneficio particular”³⁴, “El uso del poder público para provecho propio”, “El abuso de un cargo público para obtener beneficios particulares”.³⁴

³⁵ Juan Carlos Escobedo, página web de literatura guatemalteca, última versión, 2003.

Esta corrupción también ha sido afectada por factores sociales, políticos y legales, que aún siguen vigentes.”³⁶

El fenómeno de la corrupción se agudiza y consolida en Guatemala, a partir de la reciente guerra contrainsurgente, en donde la doctrina militar gobernante impuso al Estado características autoritarias que se manifestaron a través de:

- § “La elevada centralización política y administrativa,
- § La amplia discrecionalidad de los funcionarios públicos, y
- § El debilitamiento del aparato y la función de la administración pública”.³⁷

En una sociedad democrática, una de las instancias poderosas para hacer efectiva la participación ciudadana en la gobernabilidad es la de los partidos políticos. Sin embargo, tal como se afirma en el capítulo del contexto, en Guatemala estos no han cumplido con la función de ser los interlocutores de la sociedad y así cumplir con el papel de facilitar la gobernabilidad y el control a quienes hacen gobierno. Un elemento determinante de que en el país no existan partidos políticos como tales, es precisamente esa falta de historia democrática ya señalada.

Los hechos demuestran que el problema de la corrupción ha empeorado en los últimos años, en particular con el gobierno anterior. Según afirmaron altos funcionarios de Estados Unidos: “el gobierno del presidente Alfonso Portillo es el principal responsable de que en Guatemala prevalezca la corrupción y se ampare al crimen organizado [...] por lo que debe actuar y hacer las limpiezas correspondientes.”³⁸ Prensa Libre -el medio que publicó el informe sobre la corrupción del gobierno de Portillo-, sostiene que “el cálculo fue conservador frente a la cifra estimada por la Cámara de Industria, que este en realidad supera los US \$1.000 millones de fondos que fueron malversados durante la gestión de Alfonso Portillo.”³⁹

El PASOC ha incluido el tema de la Transparencia como uno de sus tres ejes de trabajo por su capital importancia para el país, porque en el tema se considera imperativa la participación activa y vigilante de la sociedad civil y porque el mismo se contempla en los Acuerdos de Paz. En relación con éstos, el “Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática”, promueve entre otros la auditoría social y la formación de consejos de desarrollo para aumentar la participación ciudadana y estimular su interés por defender los bienes públicos, y así cuestionar las tradición de privilegios y corrupción. PASOC quiere responder a iniciativas de auditoría social y otras medidas por parte de la sociedad civil que contribuyen a transparentar procesos, funciones y manejo de las finanzas públicas”.⁴⁰

2. El concepto de Transparencia dentro del PASOC

³⁶ Asociación de Gerentes de Guatemala. Diciembre 2005. Revista “Transparencia en la Gestión Pública”.

³⁷ Ibidem.

³⁸ Diario La Hora, 11 de octubre 2002

³⁹ BBC Mundo, América Latina, abril 2004.

⁴⁰ PASOC, Transparencia y Multiculturalidad.

Transparencia tiene varias definiciones similares. Una que, en opinión de la misión evaluadora, reúne las características suficientes que explican su significado dice: “Es un conjunto de características del proceso de administración de los recursos públicos, que permiten que actores externos al gobierno, cualquier miembro o miembros de la sociedad civil, tengan libre acceso y analicen la información sobre el manejo de dichos recursos. Esta acción debe permitir adquirir el suficiente conocimiento para hacer posible que los actores externos verifiquen y constaten si la distribución de esos recursos y su aplicación reflejan claramente una utilización apropiada y ajustada a como fueron planificados y cumplen con los criterios de equidad, igualdad y justicia.”⁴¹

De este modo, y siguiendo con la definición, un sector público transparente es aquel que brinda acceso libre a toda información derivada de las acciones públicas pasadas y presentes, así como a las planificadas, en particular la información relacionada con el manejo de los fondos y otros recursos públicos. La Transparencia en cualquier acto gubernamental reduce las oportunidades para la corrupción, que requiere, para combatirla, de un sistema nacional de Integridad efectivo, es decir, de un “conjunto de elementos que posibilitan que los distintos componentes del Estado y la sociedad civil se organicen y actúen con Transparencia, eficiencia y eficacia”.⁴²

La participación ciudadana es valorada como la principal acción de una sociedad democrática, para minimizar y eventualmente eliminar los actos de corrupción. “Esta se orienta a promover procesos de acercamiento entre gobernantes y gobernados, por medio de mecanismos concretos de opinión, validación y empoderamiento de los asuntos de interés público. Por otro lado, para hablar de participación ciudadana en el ámbito público, es preciso que se legitime e incentive un espacio permanente no solo para que el ciudadano haga llegar sugerencias o inquietudes, sino propuestas concretas para el funcionamiento de las instituciones, con una visión de control y excelencia en los servicios. Además, estas propuestas deben ser incorporadas en la agenda de los entes públicos y servir de insumo directo en el diseño, ejecución y evaluación de las políticas y servicios públicos.”⁴³

En una democracia hay por lo menos dos formas de rendición de cuentas⁴⁴ : a) la rendición de cuentas vertical, o sea el control de los electores sobre los gobernantes, y b) la rendición de cuentas horizontal, en la cual, quienes gobiernan son responsables ante otras organizaciones⁴⁵.

⁴¹ International Budget. Guía Para el Análisis Formal Institucional de la Transparencia Presupuestal.

⁴² PNUD, 2002. Transparencia y Rendición de Cuentas en Guatemala, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.

⁴³ Carlos Stark, Viceministro de Finanzas de Venezuela, en: “El Informador por la Transparencia”, Coalición por la Transparencia, edición del 25 de julio 2004, pag. 11.

⁴⁴ Transparencia Internacional, 2000.

⁴⁵ En Guatemala, los principales mecanismos de rendición horizontal de cuentas son el Congreso de la República, el Tribunal Supremo Electoral, la Procuraduría de los Derechos Humanos, la Corte de Constitucionalidad, el Ministerio Público, el Organismo Judicial, la Contraloría General de Cuentas, la Superintendencia de Administración Tributaria, la Superintendencia de Bancos y la Fiscalía Anticorrupción. Estos organismos se rigen por la Constitución Política y una serie de leyes relacionadas con la Transparencia y rendición de cuentas.

Para que funcione el Sistema Nacional de Integridad deben fortalecerse las dos formas de rendición de cuentas. Al hacerlo, se crea un “círculo virtuoso” en el que cada actor vigila y es vigilado, monitorea y es monitoreado, o sea, un sistema de contrapesos dentro del respeto al marco constitucional vigente.

Transparencia Internacional indica que la rendición de cuentas vertical es importante, pero no suficiente porque “el pueblo no siempre está informado de manera adecuada sobre todas las actividades de los gobernantes. No tiene el poder para investigar con precisión los abusos que pudieron haber tenido lugar”.

En Guatemala, los mecanismos horizontales de rendición de cuentas aunque existen, todavía presentan serias limitaciones para funcionar acorde a las expectativas de diversas instancias organizadas de la sociedad civil, tal como queda reflejado en las entrevistas a las contrapartes del PASOC y a especialistas en la materia realizadas durante esta evaluación. La problemática es muy diversa y de acuerdo con dichas personas, existen algunos factores negativos comunes como la debilidad institucional, la concentración de poder, la falta de coordinación, la corrupción y la falta de recursos económicos y humanos, lo cual a su vez incide en la poca capacidad que tiene el sistema de rendición de cuentas para promover y hacer realidad la Transparencia y probidad.

A pesar de que los mecanismos horizontales se fundamentan en la Constitución, que garantiza derechos relacionados con el tema como la publicidad obligatoria de los actos administrativos y el derecho de petición, el acceso a la información pública es muy limitado. Aquí de nuevo, la inexistencia de una tradición democrática ha impedido que la sociedad civil, en general, ejercite dichos derechos.

Fortalecer el sistema de rendición de cuentas requeriría del fortalecimiento institucional, además de la superación de las debilidades de la legislación nacional adaptándola a la Convención Interamericana contra la Corrupción.

Si la modalidad de rendición de cuentas horizontal en Guatemala tiene problemas en su funcionamiento, la modalidad de rendición de cuentas vertical presenta un panorama aún más desalentador. La señalada historia de ausencia de gobernabilidad democrática que ha sufrido el país a través de todo su recorrido como nación, no ha permitido que la sociedad civil pueda organizarse para desarrollar libremente acciones democráticas y dentro de ellas la de auditoría social. Por ello, el eje sobre Transparencia que impulsa el PASOC es de trascendental importancia para el futuro de Guatemala, puesto que este país ha comenzado a construir cimientos que pueden permitir luego, una edificación sólida en aras de una democracia estable y duradera.

3. El PASOC y los proyectos como respuesta al proceso de Transparencia en Guatemala

Dentro del marco lógico del PASOC se plantea como objetivo inmediato 3: “Promover la Transparencia en la gestión pública”. A la luz de la información existente y de las

evidencias encontradas durante la misión de evaluación, se puede afirmar que este objetivo está siendo cumplido satisfactoriamente, más allá, incluso, de las expectativas de las contrapartes entrevistadas y de los funcionarios del Programa. Los indicadores formulados en el citado marco lógico han sido superados, se han desarrollado acciones y se han obtenido logros que trascienden los planes iniciales de los respectivos proyectos.

Para cumplir con el objetivo trazado por el PASOC en materia de Transparencia, la estrategia general de trabajo incluyó el fortalecimiento organizativo y la multiplicación de acciones con fines de incidencia a través de auditoría social, canalizada por medio de las contrapartes del Programa. Estas contrapartes son organizaciones no gubernamentales con experiencia en el tema de Transparencia y otros temas políticos relacionados.

En términos generales, dentro del ámbito del PASOC, se considera sobre este tema que: “los procesos para fortalecer la democracia y mejorar la confianza entre los poderes del estado y la sociedad civil deben tener como componente esencial la promoción de la Transparencia. El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática, promueve entre otros la auditoría social y la formación de consejos de desarrollo para aumentar la participación ciudadana y estimular su interés por defender los bienes públicos, y así cuestionar las tradiciones de privilegios y corrupción. PASOC quiere responder a iniciativas de auditoría social y otras medidas por parte de la sociedad civil que contribuyen a transparentar procesos, funciones y manejo de las finanzas públicas.”⁴⁶

De acuerdo con el análisis de la misión evaluadora, se impulsan dos líneas integradas y complementarias de trabajo, una es la realización de acciones concretas a nivel de la base de la sociedad, principalmente con comunidades indígenas, en su mayoría en las zonas más marginadas del interior del país. Se trata de la aplicación un enfoque de abajo hacia arriba, a partir de la organización y fortalecimiento de organizaciones de base, con el objeto de propiciar su participación y su empoderamiento que permitan un ejercicio amplio de auditoría social. De este modo se busca conseguir una incidencia directa pero gradual a nivel municipal, departamental, regional y nacional.

El marco organizativo principal lo constituyen los Consejos de Desarrollo para ejercer y hacer realidad la Transparencia, primero con los gobiernos municipales y luego con instancias de gobierno departamental, regional y nacional. Dicho enfoque comienza a nivel de los Consejos Comunitarios de Desarrollo –COCODES-, para continuar con los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDES-, persiguiendo tener ingerencia también en los Consejos Departamentales de Desarrollo –CODEDES-, en los Consejos Regionales de Desarrollo Urbano y Rural –CODEDUR- y eventualmente en el Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural –CONADUR- y otras instancias.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, son parte de los compromisos de los Acuerdos de Paz y son legalizados por medio del Decreto 52-87 del Congreso de la

⁴⁶ “Consolidación de la paz y la multiculturalidad”. PASOC, PNUD, agosto 2004

República y modificados luego por el Decreto 11-2002 también del Congreso. Fueron creados como uno de los pilares de la política de descentralización, para operar a los cinco niveles explicados en el párrafo anterior. La naturaleza de los mismos se explica en el artículo 1 del Decreto 11-2002: “El sistema de Consejos de Desarrollo es el medio principal de participación de la población maya, xinca y garífuna y la no indígena, en la gestión pública para llevar a cabo el proceso de planificación democrática del desarrollo, tomando en cuenta los principios de unidad nacional, multiétnica, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca.”

El objetivo central de los Consejos también se explica en el mismo Decreto: “El objetivo de los Consejos de Desarrollo es organizar y coordinar la administración pública mediante la formulación de políticas de desarrollo, planes y programas presupuestarios y el impulso de la coordinación interinstitucional, pública y privada.” Dentro de esto, una función específica es dar seguimiento y auditar la administración y utilización de los recursos presupuestados en cada plan y programa.

A nivel comunitario los COCODES, son integrados por la asamblea de cada comunidad; a nivel municipal, por representantes de cada COCODE, hasta un número de 20, por miembros del gobierno municipal y por representantes de OG y ONG locales. En el resto de los niveles, los Consejos de Desarrollo tienen participación gubernamental, pero es mayoritaria la de la sociedad civil, a través de diferentes tipos de organizaciones e instituciones, incluyendo universidades.

La otra línea de trabajo en el eje de Transparencia es un esfuerzo que se realiza a través de organizaciones que operan a nivel nacional o regional, que tienen relación o buscan tenerla con las instancias de dirección del gobierno. En este caso no se trata de una gestión de orden masivo, sino que se busca el ejercicio de auditoria social a través de representantes de dichas organizaciones o de personas ligadas a las mismas y que juegan papeles protagónicos dentro de la política del país.

En la tabla que aparece más abajo, se especifican las organizaciones y los proyectos que ejecutan a nivel nacional y/o local, sus principales líneas de trabajo y los más importantes logros obtenidos por cada contraparte.

La categoría de nivel nacional se refiere a organizaciones contrapartes que generalmente tienen su sede en la zona central del país, principalmente la capital de la república, pero que realizan acciones en varias regiones de Guatemala. La categoría de nivel local o regional se refiere a organizaciones contrapartes que operan a nivel de uno o varios municipios o de uno o dos Departamentos del país.

Contrapartes del PASOC en el eje de Transparencia y sus principales logros

Cate- goría	Organizaciones contrapartes y sus principales líneas de trabajo	Logros
------------------------	--	---------------

Categoría	Organizaciones contrapartes y sus principales líneas de trabajo	Logros
Nivel Nacional	1. Acción Ciudadana Promoción de la Transparencia en el ámbito del sistema de justicia	<p>1. Colocaron el tema en la agenda política, sobre la necesidad de aprobar la Convención de Naciones Unidas contra la Corrupción y están haciendo incidencia en Casa Presidencial y en el Congreso para su aprobación.</p> <p>2. Propuesta de reformas que serán necesarias para poner en práctica la Convención.</p> <p>3. Informe sobre Régimen Disciplinario. Este tuvo mucho eco a nivel nacional.</p> <p>4. Elaboración del Informe Alternativo para la Convención Interamericana de la OEA contra la corrupción. Se retomaron algunas de las recomendaciones brindadas en este documento para fortalecer la Fiscalía Anticorrupción.</p> <p>5. Han colocado el tema sobre Transparencia y anticorrupción en el Sector Justicia.</p> <p>6. El proyecto PASOC es referente para cualquier consulta jurídica, además, la prensa los busca para que emitan opiniones al respecto.</p> <p>7. A nivel técnico han brindado capacitaciones en temas relacionados con Transparencia y anticorrupción. Más de 1.000 personas, entre jueces, magistrados, oficiales y policía, han sido capacitados.</p> <p>8. Divulgación en la ciudadanía de temas relacionados con corrupción y Transparencia; divulgación de informes, materiales y módulos.</p> <p>9. Campaña de sensibilización vía prensa: 30.000 suscriptores recibieron información sobre Transparencia y anticorrupción. Se elaboró un mural: DI NO A LA CORRUPCIÓN, cuya elaboración tuvo mucha divulgación en prensa, radio y TV.</p>

Categoría	Organizaciones contrapartes y sus principales líneas de trabajo	Logros
	<p>2. Grupo de Apoyo Mutuo –GAM- Fiscalización y monitoreo del presupuesto militar</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Se conoce con objetividad el monto, la calidad y la Transparencia del gasto militar. 2. Reporteros investigativos dan seguimiento permanentemente al tema. 3. La opinión pública conoce el manejo del Presupuesto nacional. 4. Miembros de la Comunidad internacional están enterados de la evolución del gasto militar y se pronuncian a favor de su disminución. 5. Se ha logrado reducir el monto asignado a los gastos militar en el presupuesto nominal de los años 2003-2004, para el 2005 se mantuvo el monto y se esta trabajando para el 2006. 6. El hecho de ahora poder cuestionar las acciones y manejo presupuestario del ministerio de la defensa y de militares y de emplazar al Ministro de esa cartera.
	<p>3. Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública –IMASP- Consorcio de organizaciones para mejorar los servicios de seguridad</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Diagnóstico de la problemática de la policía Nacional Civil. 2. Nuevo reglamento interno de la policía Nacional Civil 3. Organización de tres tribunales disciplinarios dentro de la PNC. 4. Organización de Comisiones de Seguridad con Consejo de Desarrollo Departamental de Quetzaltenango y Consejo de Desarrollo Municipal en Sololá. 5. Aumento del nivel técnico de la Academia de la PNC. 6. Organización de tribunales disciplinarios internos de la PNC con participación civil, un delegado de Consejos de Desarrollo.
<p>Nivel Local o regional</p>	<p>1. Asociación de Amigos del Desarrollo y la Paz –ADP- (Alta Verapaz) Organización comunitaria, Fortalecimiento de Consejos de Desarrollo, auditoria social, periodismo local</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Organización y funcionamiento de 34 COCODES en Chisec y Tactic, con integrantes capacitados en temas políticos y en formulación y gestión de Proyectos. 2. 40% de mujeres participantes en capacitaciones 3. Diagnósticos participativos en 34 comunidades, reflexión y análisis de la situación socio-económica y política, priorización de su problemática y planes comunitarios y municipales de desarrollo a

Categoría	Organizaciones contrapartes y sus principales líneas de trabajo	Logros
		<p>través de los COCODES y COMUDES.</p> <ol style="list-style-type: none"> 4. Organización de los COCODES en instancias de 2do. Nivel (microregiones). 5. Integración de comités locales diversos en los COCODES 6. Participación de los COCODES en los COMUDES. 7. Coordinación de acciones con la OMP de Chisec. 8. Asignación de Q.300,000 del presupuesto Municipal para las microregiones de Chisec. 9. Coordinación de acciones con 22 ONG y OG de Chisec, por medio del COMUDE. 10. Acciones de auditoria social en Chisec y Tactic. 11. Ahora las comunidades son escuchadas por diversas autoridades. 12. Demanda de muchas comunidades no atendidas para recibir apoyo.
	<p>2. Asociación de Mujeres Garífunas Guatemaltecas -- ASOMUGAGUA- (Izabal) Fortalecimiento de Consejos de Desarrollo en particular de miembros mujeres, auditoria social, proyectos de desarrollo, participación Garífuna en política local</p>	<ol style="list-style-type: none"> 1. Sensibilización y toma de conciencia de varios cientos de mujeres Garífunas sobre sus derechos como mujeres, como etnia y como ciudadanas. 2. Reconocimiento como población a las y los Garífunas de parte de autoridades varias 3. Integración de comités cívicos en las pasadas elecciones, lanzando candidatos Garífunas. Una mujer para Alcaldía de Barrios y un hombre para Livingston. 4. Organización de un foro con participación de candidatos a las 2 Alcaldías, en donde asumieron compromisos públicamente. 5. Organización y funcionamiento de 4 COCODES, 3 en Livingston y 1 en Barrios. 6. La municipalidad de Barrios reconoce al COCODE como organización autogestionaria. 7. Plan de desarrollo comunitario en Barrios. 8. Demanda de apoyo técnico y político por parte de 4 COCODES no Garífunas.

Categoría	Organizaciones contrapartes y sus principales líneas de trabajo	Logros
	<p>3. Asociación de Desarrollo Integral Comunitario Indígena -ADICI WAKLIQO (Cobán, Alta Verapaz)</p> <p>Fortalecimiento de Consejos de Desarrollo, auditoría social, proyectos productivos, historia de comunidades locales desplazadas</p>	<p>1. Su contribución a la recuperación de la memoria histórica a través de los testimonios de las víctimas de las masacres durante la guerra. Pero no desde una posición de víctimas sino de fortaleza, de lucha por la vida y de poner de manifiesto la tremenda solidaridad que fue necesaria para la sobrevivencia.</p> <p>2. Acercamiento a los alcaldes para sensibilizarlos.</p> <p>3. Capacitación y fortalecimiento de la participación de las mujeres en los Consejos Comunales de Desarrollo.</p>
	<p>4. Consejo Indígena Maya Ch'orti' -COIMCH- (Chiquimula). Aglutina 24 organizaciones locales.</p> <p>Fortalecimiento de Consejos de Desarrollo, auditoría social, políticas públicas, espiritualidad Maya, cedulación de mujeres, proyectos productivos</p>	<p>1. Integración de 24 Asociaciones que ahora son representadas local, regional, nacional e internacionalmente.</p> <p>2. Contar con reconocimiento de los gobiernos locales, la Gobernación, otras OG y varias ONG.</p> <p>3. Coordinación de trabajo con varias ONG y OG para elaboración de planes estratégicos municipales 3 terminados y 4 en proceso.</p> <p>4. Formación de mujeres y hombres de las comunidades en temas como: Derechos Humanos, Derechos de la Mujer, Derechos Indígenas y el convenio 169 de la OIT, Consejos de Desarrollo, Transparencia y auditoría social.</p> <p>5. Gestión de 20 proyectos de desarrollo diversos ante ocho fuentes de financiamiento y donantes nacionales e internacionales.</p> <p>6. Diplomado en Derechos Humanos a 40 líderes de cuatro municipios (20 mujeres).</p> <p>7. Participación del Presidente de la CSJ y de Rigoberta Menchú en celebraciones del día de los pueblos indígenas, organizadas por COIMCH.</p> <p>8. Representación en todos los COMUDES de 7 municipios y participación en el CODEDE y en el COREDUR.</p> <p>9. Representación en la mesa de Concertación Departamental, en la Comisión de Derecho Indígena, en la Mesa de Resolución de Conflictos de Tierra y en</p>

Categoría	Organizaciones contrapartes y sus principales líneas de trabajo	Logros
		Comisión Trinacional Ch'orti' (El Salvador, Honduras, Guatemala) 10. Realización de 5 auditorías sociales a igual número de gobiernos municipales. 11. Formación de 16 Sacerdotes Mayas. 12. Restablecimiento de 5 Consejos de Ancianos. 14. Demanda de apoyo de parte de varios COCODES fuera del área de trabajo. 13. Cedulización de 2,000 mujeres Ch'orti'.

Después de analizar el resultado de las acciones propuestas por cada proyecto, el equipo evaluador considera que los resultados alcanzados por el PASOC y sus proyectos en esta área han sido exitosos. Esto, en buena medida se debe a que la estrategia utilizada se centra en apoyar el fortalecimiento de organizaciones de base a partir de principios como el de la simplicidad y de lo práctico, de manera que la ausencia de escolaridad, los bajos niveles de autoestima y estados psicológicos negativos, derivados de la discriminación, la exclusión y la guerra, no sean una barrera para la activa participación comunitaria. Se trabaja en función de las culturas locales, respetando los valores, costumbres y formas de conducta de cada lugar y grupo étnico. Esto, en parte es posible debido a que un número mayoritario de las y los profesionales de las contrapartes, son personas pertenecientes a las etnias de las distintas regiones en donde el Programa desarrolla actividades.

Otro elemento determinante de resultados de éxito, es la buena capacidad institucional mostrada por algunas contrapartes, lo que se evidencia a través de aspectos como: 1. Planes de trabajo definidos y ejecutados de acuerdo con su programación, en su mayoría de tipo estratégico; 2. Las coordinaciones o liderazgos de los proyectos en manos de personas con muchos años de experiencia en el tema de Transparencia, así como en organización social, Consejos de Desarrollo, multiculturalidad y auditoría social, entre otros; 3. Sistemas de administración debidamente implementados y funcionando satisfactoriamente, con personal especializado en su manejo; 4. Metodologías operativas definidas y en buena parte de los casos apropiadas, con una división de trabajo y funciones también definidas y preestablecidas; 4. Personal técnico con experiencia y seleccionado por dicha experiencia y capacidades demostradas (selección realizada por medio de diferentes mecanismos). Este personal, pese a que en su mayoría posee un nivel académico medio, en general denota un alto nivel de compromiso social y político.

Como muchos otros conceptos, la aplicación a nivel local del de Transparencia y el contenido del mismo, es una tarea bastante compleja, ya que involucra una serie de elementos en estrecha interacción del quehacer político, con una población no familiarizada con el manejo del concepto y el contenido de Transparencia. Sin embargo, como parte de una acertada estrategia, el PASOC y sus contrapartes lo trabajan con la

población civil de manera paulatina, secuencial e interactiva a partir de la organización local. En otras palabras, se parte de lo simple hacia lo complejo, con acciones de organización, fortalecimiento, acompañamiento, retroalimentación y seguimiento de esos órganos de integración social comunitaria.

También, como parte de la estrategia, el proceso va al ritmo que las comunidades impongan, tratando de no forzar situaciones y de no quemar etapas, para que realmente se establezca y consolide un proceso. Algo que ha motivado la participación para este tipo de organización y que ha facilitado el trabajo, es el hecho que muchas iniciativas locales se hacían a través de distintas instancias, cada una por su lado, y hoy día se pueden integrar con más fuerza en una sola instancia.

Dentro del contexto político local y regional, la organización y fortalecimiento de los COCODES, en particular en las áreas en donde el conflicto armado fue más agudo, no ha levantado ningún tipo de recelo por parte de otros actores sociales, en particular de entidades gubernamentales o de grupos identificados con la milicia estatal. Es visto con muy buenos ojos por tratarse de una acción aparentemente mecánica de aglutinar personas y comenzar a transmitirles conocimientos sobre la estructura y funciones administrativas y operativas de esos órganos que son visualizados solo como entidades para planificar, gestionar y ejecutar proyectos de interés social y económico.

Sin embargo, ese proceso de organización social y de su fortalecimiento, no involucra solo aspectos de ordenamiento de la estructura organizativa y del funcionamiento mecánico de sus componentes, la complejidad se acentúa cuando a lo anterior se le integran otros elementos necesarios, tal como los ideológicos, fundamentales para propiciar el empoderamiento local. Es precisamente cuando interviene el factor político que las contrapartes han comenzado a tener problemas y detractores, en particular de grupos conservadores de la sociedad y de elementos e instancias gubernamentales de diferentes niveles. Para poder enfrentar esa situación adversa y darle continuidad al proceso, las contrapartes promueven el dialogo, la concertación y el análisis de situaciones concretas conjuntamente con dichos detractores y otros actores, de modo que existan puntos de partida consensuados, con base a los acuerdos existentes, ilustrando que son parte del marco legal vigente.

Las contrapartes del PASOC, dentro de su estrategia de fortalecimiento parten de los postulados de los Acuerdos de Paz y capacitan teóricamente y en servicio a los COCODES en una serie de temas políticos relacionados con la descentralización y con los Consejos de Desarrollo y su legislación, con los Derechos Humanos, los Derechos Indígenas o los Derechos Étnicos, los Derechos de la Mujer, los Derechos de la Niñez, el Convenio 169 de la OIT y otros relacionados dentro del gran tema de participación ciudadana. Como temas adicionales, se trabaja uno de mucha importancia dentro de la cultura Maya y guatemalteca en general, que se relaciona con la revalorización de la espiritualidad, fortaleciendo instituciones como los Consejos de Ancianos, que están cumpliendo funciones tanto culturales como de mediación y resolución de conflictos.

Todo lo anterior, con el propósito de propiciar la existencia de organizaciones locales democráticas, a partir de las cuales, luego se puedan construir gobiernos democráticos

que requieran de bases sociales empoderadas. Todo ello con cuatro objetivos visibles: 1. Incidencia a partir de la organización de base para trascender local, regional y nacionalmente; 2. Establecer, de manera sostenible, un proceso de auditoría social permanente dentro de un espíritu proactivo; 3. Que las comunidades cuenten con un medio efectivo para identificar necesidades comunes y planificar, gestar y ejecutar proyectos de desarrollo integral, principalmente educación, salud, generación de ingresos e infraestructura social y 4. Desarrollar sistemas de articulación con otras instancias a todos los niveles.

Generalmente, las personas que se integran a un grupo organizado lo hacen, sobre todo, para obtener beneficios (de cualquier índole), que de manera individual les es muy difícil o imposible de alcanzar, principalmente beneficios tangibles relacionados con necesidades cotidianas. Dentro de estos, los más comunes se relacionan con satisfactores humanos de primer orden, tales como servicios básicos u oportunidades económicas. En otras palabras, generalmente las expectativas de quienes se organizan en un COCODE no tienen relación, al menos al inicio, con aspectos del orden político.

Debido a lo anterior, la estrategia de trabajo de las contrapartes del PASOC le da un peso similar en importancia a los temas socio-económicos y a los de tipo político, pese a que estos últimos son la principal razón de su trabajo. Por ello, se están creando capacidades locales para realizar análisis de la realidad, priorizar problemática y limitantes, plantear opciones de solución y formular, gestionar y administrar proyectos.

Como parte de una búsqueda de relaciones equitativas de género, los equipos de trabajo de las contrapartes que operan a nivel local, cuentan, en términos generales, con un balance en número de miembros de ambos sexos, personas bilingües y en algunos casos trilingües (Q'equchi', Pocom'chi', Español). Dentro de su formación han sido capacitados en el enfoque de educación popular y manejan metodologías y técnicas participativas, como sus principales herramientas de trabajo.

Dentro de los ejes transversales, uno de los temas es el de género, el cual se menciona en los planes de trabajo de todas las contrapartes estudiadas. Sin embargo, las acciones al respecto se concretan básicamente a dar a conocer y capacitar sobre tópicos como Derechos de la Mujer y a promover la participación femenina en todas las actividades realizadas por dichas contrapartes, incluyendo el funcionamiento de las organizaciones de base.

En opinión de la misión evaluadora, el tema de género todavía no ha sido abordado adecuadamente en función de lograr cambios profundos hacia relaciones de género equitativas, no solo dentro de la organización local, sino dentro de cualquier ámbito social y que por lo tanto requiere más atención en términos filosóficos, estratégicos y metodológicos. Será importante, dentro de otros aspectos, desarrollar un programa de capacitación sobre el tema para los equipos técnicos.

En las capacitaciones se trata de que la mitad de asistentes sean mujeres y en varios casos se logra la presencia de alrededor de un 40%. Por otro lado, en todos los COCODES con los que se tuvo contacto, se han incorporado mujeres, aunque con una

membresía sólo de alrededor de un 20-25% del total y con niveles de participación que evidencian ser todavía muy bajos. Es decir, la mayor parte de las iniciativas, de los procesos de toma de decisiones y del control de los recursos, son del dominio de los hombres miembros de las distintas organizaciones visitadas.

Lo anterior se refleja al analizar la participación de mujeres dentro de posiciones de liderazgo de los COCODES: esta es muy baja en términos cuantitativos y cualitativos, se estima solamente que un 10% de los mismos cuentan con mujeres dentro de esa naturaleza de puestos, en su mayoría, posiciones de vocalía y no de niveles de mayor jerarquía, tales como presidencias, vice-presidencias, tesorerías o secretarías.

En cuanto al trabajo con los Consejos de Desarrollo, este generalmente ha ido más allá de los COCODES comunitarios, también se organizan y fortalecen los de segundo nivel. Se trata de COCODES que aglutinan varios de nivel comunitario en las llamadas microregiones, para propiciar la integración de cierto número de comunidades ubicadas dentro de un mismo ámbito geográfico. Estas organizaciones de segundo nivel, se fusionan en lo que se llama un centro de convergencia, que no es más que la comunidad seleccionada por las organizaciones como la mejor ubicada estratégicamente.

En todos los casos visitados se tienen en proceso, o se han completado, planes comunitarios de desarrollo, realizados por las comunidades con la facilitación de las contrapartes. En varios casos estos han servido para integrar planes de cada COCODE de segundo nivel, los que a su vez han sido la base para integrar planes municipales de desarrollo. En un caso, el gobierno local ha asignado presupuestos específicos a las microregiones organizadas por el Programa.

Entre varias, una ventaja política de los planes de desarrollo municipales, es que estos trascienden en temporalidad los períodos de los gobiernos, tanto locales, como nacionales. Con esto se prevé evitar la intromisión política partidaria en el desarrollo de los distintos proyectos que contemplan dichos planes y con ello evitar que se aprovechen de ellos, o bien los cambien, los eliminen, o los modifiquen sin aprobación de las organizaciones.

Además del trabajo con los dos niveles de COCODES, se realizan esfuerzos también con los Consejos Municipales de Desarrollo –COMUDES-, en donde en términos concretos se ha logrado en varios casos que representantes de COCODES se integren como miembros de los COMUDES. Aparte de una labor de gestión de proyectos en una instancia de mayor incidencia, se realizan y se promueven acciones de auditoría social, tanto con la administración de los gobiernos municipales, como a nivel de los Consejos Departamentales, en algunos casos.

En general, el tema de auditoría social se desarrolla como parte de un proceso todavía muy incipiente, pero que también comienza a ser aplicado a lo interno de los COCODES o de comités comunitarios específicos, a través de requerimientos de información sobre la asignación y el manejo de recursos de proyectos en ejecución. Esto también está trascendiendo a nivel de los COMUDES; sin embargo, en este

sentido se considera que para que este tema se institucionalice, se requiere todavía un alto nivel de esfuerzo y tiempo.

Los resultados obtenidos por los Consejos de Desarrollo, han motivado que varias comunidades y gobiernos municipales fuera de las áreas de acción del PASOC, estén demandando el apoyo del Programa.

De manera directa se trabaja en un número considerable de comunidades y población, pero los alcances van más allá a través de programas de radio, mismos que incluyen todos los temas indicados anteriormente. Dichos programas se realizan en los idiomas locales, alcanzando una población todavía no cuantificada, pero importante.

La estrategia de acción local y regional explicada en los párrafos anteriores, es complementada con una estrategia de incidencia a nivel nacional, con contrapartes que trabajan y trascienden los ámbitos locales y regionales y que se relacionan e interactúan con las esferas políticas y de administración del gobierno central. Esta estrategia se ejecuta a través de otro tipo de contrapartes, mismas que realizan acciones sobre todo en el tema denominado "Auditoría Social Recurrente", que se enfoca a las instancias gubernamentales, que tradicionalmente no han sido permeables ni siquiera al control de las altas esferas civiles de los gobiernos recientes. Como un ejemplo trascendental de este tipo de auditoría, está el caso de las investigaciones, recolección de pruebas y posteriores denuncias que se realizan sobre el manejo de recursos públicos por parte del ejército.

En dicho ejemplo de auditoría, los resultados de las investigaciones son plasmadas en informes de diferente índole y luego son puestos a disposición de la opinión pública, en donde los medios de comunicación han jugado un importante papel en el sentido de difundir los principales hallazgos. Esta es una estrategia formadora de opinión y que promueve el interés de la ciudadanía en la cosa pública y fomenta la participación ciudadana.

Según explican los funcionarios del PASOC, para llevar a cabo lo anterior, ha sido necesario desarrollar una gran habilidad institucional con una serie de mecanismos propios de un sistema similar al de la inteligencia militar, con el fin de obtener la información necesaria. Bajo el liderazgo del GAM, se ha logrado conformar una red con miembros en diferentes instancias clave, algunos desarrollando acciones sumamente especializadas que son necesarias para cumplir adecuadamente las tareas que se enfrentan dentro de este peculiar campo de acción.

Derivado de lo anterior, una acción trascendental ha sido el emplazamiento del Ministro de la Defensa, por parte de Nineth Montenegro, con cuestionamientos concretos con relación al manejo del presupuesto del ejército. Este hecho no podría ser pensable en Guatemala hasta hace pocos años y todavía es un tema tabú en otros países de Latinoamérica, tales como Ecuador, Venezuela y Perú, entre otros. Como resultado de ello, hay solicitudes concretas de instancias en Ecuador para ser asesorados al respecto.

Otras acciones importantes en el tema de Transparencia, han sido llevadas a cabo por Acción Ciudadana, dentro de estas: a) Comprobación de la inoperancia y falta de apoyo político para la Fiscalía Anticorrupción; b) Introducción del tema Corrupción-Transparencia en la currícula de la Universidad, en particular de carreras de Derecho; c) Compromiso de varios ministerios para capacitar a su personal en el tema de Transparencia, ante gestión de la SEGEPLAN.

Sobre esto último existe el riesgo de que se pueda dar una alta rotación de personal, como por ejemplo en la Contraloría General de Cuentas, dirigida en este momento por alguien en carácter transitorio. Sin embargo, se considera que vale la pena ese esfuerzo, sobre todo que se trata de una demanda de SEGEPLAN al PASOC.

En aspectos de análisis y discusión, se han sostenido actividades formales para definir mejor el concepto de Transparencia entre contrapartes del PASOC y de estas con instancias de gobierno como la SEGEPLAN, el Ministerio Público y la Secretaría de la Presidencia. Como una sinergia resultante, dicho concepto es ahora mejor comprendido por todas esas instancias.

En el tema de Transparencia tiene un peso específico el sector empresarial puesto que éste es identificado (incluso por un sector de ellos mismos) como parte del problema al generar situaciones de corrupción. Trabajar con el sector empresarial es central en Guatemala, no sólo para luchar contra la corrupción, también en relación con el tema de la Justicia. Esto no ha pasado desapercibido para el PASOC y para algunas de las contrapartes que ya están trabajando con la Cámara de Comercio en la definición de un programa de capacitación sobre el tema de Transparencia y sub-temas como ética empresarial y estrategias anticorrupción.

En todos los casos visitados, las contrapartes realizan alianzas estratégicas con otros organismos que trabajan dentro de la misma temática. En varios casos existen convenios y en muchos son cooperaciones sin ese tipo de formalidad, pero que evidencian beneficios, sobre todo como resultado del intercambio de experiencias y apoyos puntuales con expertos o asesorías sobre temas específicos. Sin embargo, estas acciones son más por iniciativa de las contrapartes que por la existencia de una estrategia definida por parte del PASOC, que es recomendable impulsar.

Además, las contrapartes le dan especial atención al tema de multiculturalidad, de acuerdo con el concepto que se maneja en el PNUD, es decir, los planes de trabajo y el espíritu evidenciado por el personal de las contrapartes, buscan lograr: 1. Un acceso equitativo a oportunidades económicas, servicios públicos y espacios de incidencia política; 2. Una valoración de la diversidad cultural y derechos indígenas; y con base en lo anterior, 3. La construcción de un estado guatemalteco multiétnico, pluricultural y multilingüe.

Como corolario a esta sección, se presenta una expresión en Q'eqchi' emanada de un representante del COCODE de la comunidad de Secam, del municipio de Chisec, Alta Verapaz, con relación al proceso en que están participando:

“X-awman li iyaj, anaqwan aajel ru xch’olaninkil ut qolb’al” (“Si se sembró la semilla, ahora hay que cuidarla y tapizarla (cosecharla)”)

4. El futuro: algunas necesidades a ser consideradas

El proceso de fortalecimiento de los Consejos de Desarrollo es todavía incipiente, se requiere de una buena cuota de esfuerzo y tiempo para ser consolidados y que cumplan eficiente y eficazmente con las funciones que se persiguen en términos de auditoría social, incidencia, así como en gestión y administración de proyectos, como base para el empoderamiento y establecimiento de procesos autogestionarios de desarrollo. Hasta ahora, y de acuerdo con los objetivos iniciales que se perseguían, la capacidad profesional de las contrapartes locales ha sido suficiente; sin embargo, los retos que el tema tiene por delante y la necesidad de continuar realizando esfuerzos de consolidación de los Consejos de Desarrollo, requerirá de equipos de trabajo con mayor capacidad técnica y sobre todo política.

Se considera que, en la medida en que los Consejos de Desarrollo sean un medio efectivo para responder a las necesidades planteadas por sus integrantes, en esa misma medida estos se irán consolidando como organizaciones de base y como plataformas políticas para la incidencia primero y para la participación ciudadana después. En esto, será fundamental mantener un balance entre necesidades sentidas explícitas, que son de tipo utilitario (relacionadas con proyectos de desarrollo) y necesidades implícitas (de tipo político). En esto último hay dos aspectos centrales para los niveles locales, el hacer realidad acciones de auditoría social y relacionado a ello, acciones de incidencia que redunden en dar respuesta directa a necesidades de cualquier tipo, como puede ser reasignaciones presupuestarias por parte de gobiernos municipales, instancias regionales o el gobierno central, en función de demandas específicas, disfrutando de climas de apertura y Transparencia.

Como se indicó antes, el proceso iniciado en el interior del país, va de lo simple a lo complejo y por lo mismo el devenir requiere la integración de nuevos elementos a dicho proceso y profundizar en los existentes. Por ejemplo, será clave desarrollar capacidades para el cabildeo y la negociación, primero a nivel local, para luego escalar a los niveles regionales y nacionales, que permitan a las organizaciones, hacer incidencia política en cada uno de esos niveles. También se requiere profundizar en el análisis de las situaciones socio-económicas y políticas, generales y concretas, locales y nacionales. Esto, dentro de un horizonte histórico, es decir, comprender mejor el presente, a partir de lo ocurrido en el pasado.

Dentro del ámbito geográfico y poblacional del Programa, en buena medida el medio para lograr lo anterior descansa en los equipos técnicos. Por ello, hay que dotarlos de nuevos conocimientos y de nuevas herramientas metodológicas en los aspectos indicados en el párrafo anterior, para cumplir de mejor manera con lo requerido.

Más esfuerzo y tiempo también se requiere para cumplir con el desafío de, al menos, sentar bases sólidas para que exista una relación equitativa de género, no solo a nivel de las organizaciones de base, sino que dentro de los contextos sociales y aún más allá

del ámbito en donde el Programa trabaja. Se evidencia una tendencia creciente, al menos de participación de mujeres en los Consejos de Desarrollo y del ejercicio de algunas de ellas dentro de los cuadros directivos; sin embargo, eso no es suficiente. Las contrapartes están muy concientes de la necesidad de cubrir más territorio y mayor población, no solamente por su interés en el tema de la Transparencia y temas afines, sino porque hay fuerte demanda de comunidades y gobiernos locales que actualmente no son atendidos. Reasignación de recursos y buscar medios más eficientes para el uso de los actuales sería igualmente recomendable.

También se pretende fortalecer e institucionalizar una mayor dinámica de intercambio entre contrapartes del PASOC. Se han ganado experiencias que requieren de tiempo y espacio para ser compartidas y asimiladas, dentro de una estrategia a ser mejor definida. Esto puede ser a través de una dinámica con participación de todas las instancias integrantes del Programa, incluyendo representantes de organizaciones de base con las que se trabaja.

Hay demanda y aspiración de lograr un mayor acompañamiento de parte del PASOC con sus contrapartes, así como preocupación por formular y aplicar estrategias para que las acciones del PASOC sean sostenibles en el tiempo y se constituyan procesos a muy largo plazo.

La misión evaluadora opina que el PASOC está respondiendo a las demandas en materia de Transparencia en el país, a través de las acciones que realizan las contrapartes que trabajan a nivel nacional. El proceso que estas instancias han desarrollado evidencia estar consolidado, con sistemas bien establecidos para realizar las investigaciones pertinentes y canales apropiados para dar a conocer a la opinión pública los resultados. Como consecuencia de ello, diferentes instancias de gobierno han establecido o están estableciendo sistemas de apertura a la información y modificando estrategias y políticas de trabajo que permitan una situación más transparente. Por otro lado, las instancias de gobierno que todavía no lo hacen, están siendo enmarcadas como blanco casi cotidiano de la crítica social, siendo sometidas a presiones de la opinión pública a diferentes niveles. Un aspecto importante a considerar en el futuro, es desarrollar un proceso sistemático, tal como un programa de intercambio de experiencias entre las distintas contrapartes y otras instancias afines, como un vehículo para fortalecer el proceso existente.

Con respecto al trabajo con las comunidades indígenas, también se responde, pero de una manera mucho más restringida. Al momento se circunscribe a los ámbitos geográficos y de población en donde las contrapartes operan directamente, mismos que representan una proporción todavía muy baja del total del país.

Hasta ahora se trata de un proceso incipiente, pero con buenos resultados, por ello, se estima que es fundamental profundizar y expandir de la labor del Programa, principalmente en el interior del país. Ambas acciones pueden ser posibles sin aumentar el presupuesto, ni el número de contrapartes, a través de una estrategia que combina varias líneas integradas de trabajo.

Para profundizar la labor que se realiza es indispensable establecer un sistema de fortalecimiento de la capacidad política y técnica de los equipos de los proyectos, a través de un programa de capacitación y el programa de intercambio de experiencias señalado arriba, el cual, para este caso, debe incluir también intercambio de experiencias entre representantes de Consejos de Desarrollo.

Para expandir la labor del Programa, la implementación de la estrategia sugerida es independiente de que el PASOC cuente con una tercera fase, e independiente de que concentre esfuerzos en una sola región. Esta se basa en la dinámica de efecto multiplicador de procesos, es decir, persigue multiplicar los procesos existentes, potenciando la dinámica ya establecida y multiplicando las experiencias logradas, bajo la conducción de los actores involucrados en esos procesos, principalmente por las comunidades en donde los Consejos de Desarrollo ya están organizados y funcionando.

La estrategia de expansión constaría de al menos tres líneas integradas de acción, que son: 1. Hacer más eficiente la cobertura actual de las y los facilitadores, dotándolas(os) de medios de transporte (en donde aplique) de bajo costo y poco exigente en mantenimiento, tal como motocicletas de 125 cc. 2. Aplicar el enfoque de “Campesino a Campesino”⁴⁷, utilizando sus principales metodologías y técnicas, de manera que COCODES más desarrollados organicen y fortalezcan otros COCODES menos organizados y así progresivamente, bajo compromisos bien establecidos (ejemplo, cada COCODE fortalecido se compromete a fortalecer tres más). 3. Alianzas estratégicas con otras ONG y eventualmente OG que trabajan con Consejos de Desarrollo, para que estas incluyan en sus agendas la formación en el tema político (aunque pudiera ser denominado por otro nombre, para prevenir suspicacias de sectores reaccionarios). Con estos aliados, en donde fuera factible, se fomentaría el que también impulsaran el enfoque de campesino a campesino. Las mesas de concertación, los COMUDES y CODEDES serían algunas de las instancias apropiadas para este efecto.

Para impulsar el enfoque de campesino a campesino, parte de la acción de capacitación de los equipos técnicos tendría que incluir este tema. Simultáneamente será necesario elaborar una guía metodológica que sea base para la aplicación de dicho enfoque. Este tendrá que contemplar un contenido adecuado al tema y circunstancias en donde se aplicará y todos los métodos y técnicas pertinentes.

El procedimiento para su elaboración puede constar de dos etapas, comenzando con la formulación de un documento para discusión, para luego ser analizado y concertado con todas las contrapartes y con representantes de algunos Consejos de Desarrollo seleccionados. Con la aplicación del enfoque, indudablemente se iría acumulando experiencias, para lo cual también se tendría que establecer un sistema ordenado para documentarlas y para que sean compartidas a través del programa ya indicado antes.

⁴⁷ El enfoque de Campesino a Campesino fue desarrollado dentro del campo del desarrollo agrícola, pero puede ser aplicado plenamente para efectos de organización y fortalecimiento de Consejos de Desarrollo. Este enfoque se basa en los planteamientos del educador Paulo Freire, mismos que son aplicados por el enfoque de educación popular.

Esto último, principalmente a nivel de todos los Consejos de Desarrollo posibles, para hacer realidad que estos sean los gestores y actores del proceso.

VI. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

CONCLUSIONES

El contexto: local, nacional e internacional.

1. En el marco del contexto expuesto en este documento, la situación actual del país puede resumirse de la siguiente manera: 1) las causas estructurales que dieron origen al conflicto armado se mantienen; 2) a raíz de los Acuerdos de Paz en Guatemala ha habido cambios pero pocos, insuficientes y limitados; 3) en Guatemala hay ahora una democracia pero muy frágil y amenazada; 4) existe gran debilidad institucional que tiene que ver con las dificultades del país para construir un estado de derecho; 5) hasta la fecha, no se han generado las condiciones para superar la histórica desconfianza mutua entre sociedad y Estado; 6) a pesar de lo anterior, en Guatemala se perciben factores de cambio y transformación democrática: están emergiendo distintos grupos y organizaciones –jóvenes, indígenas, mujeres, migrantes- con potencial transformador que actúan, particularmente, en los niveles locales. Estos aparecen ahora como los espacios privilegiados para la recuperación de las relaciones entre sociedad-sociedad; sociedad y mercado y sociedad y Estado.

Sobre los Acuerdos de Paz:

1. Es evidente que los Acuerdos de Paz se debilitaron en la transición del gobierno del PAN al del FRG, sobre todo por las señales que daba a la sociedad el hecho de tener al frente del partido de gobierno y del Congreso a uno de los más importantes responsables del genocidio que sufrió el país.
2. Después de casi diez años de promulgados los Acuerdos de Paz, parece haber coincidencia en que los avances han sido pocos y lentos. La razón fundamental es la falta de voluntad política y los resabios de una cultura racista, violenta, autoritaria y patriarcal. Se crearon marcos políticos y jurídicos que reconocen formalmente muchos de los contenidos de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, hay un vacío de acciones políticas, administrativas y de apoyo financiero para cumplir con los fines y objetivos de esa institucionalidad y de las leyes aprobadas.

Análisis de relaciones (PASOC y distintos actores: PNUD, la cooperación internacional, gobierno).

3. El PNUD es el organismo que le da el marco político y programático al PASOC. Sin embargo, este ha operado con cierto grado de autonomía con respecto al mandato del PNUD, debido a que es un programa con una modalidad de ejecución particular y novedosa que altera los esquemas y cultura organizacional del PNUD por lo que a éste se le dificulta su apropiación. Esta falta de apropiación limita el respaldo institucional del PNUD al PASOC y dificulta la respuesta del PNUD a los cuestionamientos del gobierno guatemalteco en relación con el apoyo que el

Programa da a algunas organizaciones sociales con posiciones críticas en temas sensibles al gobierno como el TLC, Minería y Concesiones, como si una condición de apoyo fuera el acuerdo total con el gobierno.

4. Esta falta de apropiación por parte del PNUD se evidencia, además, en la poca valoración que dio este organismo al video preparado por el PASOC para mostrar algunos de los más importantes resultados de este programa. Hasta la fecha de esta evaluación este material audiovisual se encuentra bajo embargo institucional esperando el visto bueno del PNUD para su divulgación.
5. El PASOC ha propiciado una buena relación con las organizaciones a las que apoya, basada en el respeto, la confianza y el apoyo oportuno. Esto ha posibilitado que algunas organizaciones del movimiento social mejoren su relación con el PNUD y su percepción sobre el apoyo que éste proporciona a la sociedad civil guatemalteca. Otras, sin embargo, piensan que el PNUD no apoya suficientemente los esfuerzos de la sociedad civil y que es muy sensible a las presiones del gobierno.
6. Las organizaciones apoyadas con fondos PASOC deben mantener su autonomía, como hasta ahora; las tienen que delimitar los términos de su relación con el PNUD/PASOC y saber combinar adecuadamente el eje de trabajo del proyecto con los otros ejes de su trabajo como movimiento social. Por su parte el PNUD, cuando suscribe un convenio con una contraparte, no necesariamente se adhiere a toda la agenda ni a los contenidos de cada organización ni debiese pretender que las organizaciones hagan lo mismo con la suya.
7. El PASOC es un espacio que puede enriquecer las relaciones entre el PNUD y la sociedad civil guatemalteca, en la perspectiva de la construcción democrática y el Desarrollo Humano. Tiene condiciones y potencial para ello. El Desarrollo Humano exige cada vez más, trabajar con todos los actores y no solamente con el Estado. Esto puede fortalecer el rol del PNUD, sobre todo si logra contribuir al diálogo y la concertación entre sociedad civil y Estado, uno de los puntos más estratégicos y sensibles en la actual situación de Guatemala.
8. El PASOC enfrenta una seria limitación (que también es estratégica pues afecta su capacidad de incidencia) que se deriva de la mediación del PNUD con el gobierno o dicho en otros términos, que proviene de la restricción implícita, por parte del PNUD; para que el programa realice contactos directos con las distintas instituciones del gobierno. Esto, a su vez, impide que el PASOC lleve a cabo con éxito el mandato que tiene de tender puentes y fortalecer los vínculos entre la sociedad civil y el Estado. La falta de apropiación del PNUD del programa PASOC hace que tampoco esta instancia lleve a cabo esta tarea con lo cual, el programa experimenta un importante vacío en este sentido.
9. En general, el PNUD/PASOC ha mantenido una buena relación de coordinación y comunicación con los organismos de cooperación que financian el programa: Noruega, Suecia y, más recientemente, Dinamarca, quienes manifiestan confianza

de éstos en la capacidad de administración y ejecución del PNUD/PASOC. Sin embargo, es muy desigual el nivel de atención que cada uno de los donantes presta al seguimiento, los resultados y el impacto del programa. Un mayor nivel de coherencia o congruencia con la política a seguir y una mayor participación de los donantes en el seguimiento del PASOC, podría convertirse en una fortaleza para el mismo.

El programa PASOC:

Conclusiones político estratégicas:

10. PASOC tiene definidos, aunque no totalmente delimitados, tres ejes estratégicos de trabajo en el marco de los Acuerdos de Paz como son: Reconciliación Nacional, Acceso a la Justicia y Transparencia. Con estos tres ejes ha apoyado el posicionamiento y la incidencia política de las organizaciones y los vínculos de éstas con instancias internacionales, tales como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Sistema de Naciones Unidas y con instancias nacionales. En la situación actual guatemalteca se puede afirmar que el PASOC se inscribe en un esfuerzo por fortalecer la construcción de un estado democrático y de derecho en Guatemala, trabajando principalmente con uno de los actores estratégicos: la sociedad civil.
11. Sin embargo, hace falta mayor orientación estratégica del programa para que, en relación con los proyectos que apoya, promueva la creación de vínculos, redes, espacios o sinergias entre proyectos que en muchos casos, comparten intereses y áreas temáticas, para generar espacios de intercambio de aprendizaje entre las contrapartes.
12. El PASOC ha sido importante para fortalecer la capacidad de propuesta de las organizaciones de la sociedad civil, relacionada con el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico.
13. A pesar de tener estas potencialidades, el PASOC encontró dificultades y desinterés de algunas Fundaciones y Programas de la Cooperación para coordinar acciones, pareciera que hay diferencias sustantivas en cuanto a visión de trabajo y también está dándose competencia por la exclusividad en el apoyo a algunos temas vinculados con cultura de paz y gobernabilidad. ejemplo de esto es: Fundación SOROS, AID, Fundación Pro Paz, entre otros.

Conclusiones temáticas:

14. En una sociedad post conflicto como la guatemalteca, los tres temas del PASOC son relevantes, sin embargo, es importante tomar en cuenta que el horizonte temporal que cada uno requiere es distinto. El tema de Reconciliación Nacional, por ejemplo, precisa, para que se produzcan saltos cualitativos significativos, de una acción más focalizada del Estado, de una radical transformación del sistema de justicia y de un

cambio cultural profundo en la sociedad que a su vez, requiere de una acción decidida por parte del Estado.

15. El Proyecto PASOC ha abordado el tema Justicia desde la perspectiva del acceso a la misma. Si bien ésta es una de las temáticas propias de los Acuerdos de Paz, es preciso recordar que tales Acuerdos abordan el Acceso a la Justicia fundamentalmente desde la perspectiva del pluralismo jurídico y el reconocimiento al Derecho Indígena. No obstante la relevancia del tema, ello se traduce en un abordaje muy restrictivo de la Justicia, identificada, sin embargo, como uno de los ejes fundamentales para la implementación de la Agenda de la Paz.
16. El Programa PASOC, producto de su insuficiente definición en los contenidos del eje Acceso a la Justicia, divide sus esfuerzos en apoyos institucionales a organizaciones de la sociedad civil de reconocida trayectoria en el tema, desde la perspectiva de combate a la impunidad; y apoyo a organizaciones de la sociedad civil que abordan el Acceso a la Justicia para pueblos indígenas con una perspectiva de trabajo local. Este enfoque no necesariamente es negativo, pues permite mantener un trabajo de incidencia a nivel nacional en determinados temas en materia de Justicia, y la incidencia a nivel local. No obstante, dicho enfoque no se ha efectuado en función de una estrategia que incorpore un análisis de los impactos que pretende lograr el PASOC en temas de Justicia y del perfil de las contrapartes requeridas para lograr los mismos.
17. En el PASOC el tema de Reconciliación Nacional es abordado principalmente a partir de las propuestas que realiza la CEH, que con sus 86 recomendaciones tienen por objeto permitir que los distintos sectores de la sociedad guatemalteca se aproximen a una reconstrucción del tejido social. Este Programa también ha sido flexible y ha permitido que las organizaciones “sueñen” con sus proyectos y a través de la creatividad propongan formas innovadoras para la reconciliación (Caja Lúdica y CIRMA). En este sentido se ha privilegiado abordar el tema a través de: (a) la construcción y reconstrucción de relaciones socio culturales y políticas; (b) la superación de las grandes exclusiones (pueblos indígenas y en menor medida las mujeres); (c) la sanación de las heridas del enfrentamiento armado (recuperación de la cosmovisión y la espiritualidad maya).
18. A pesar de que el PASOC, en uno de los documentos elaborados en consulta con sus contrapartes, expresa “que existe muy poca elaboración y profundización sobre el tema de reconciliación en el contexto guatemalteco”, no se continuaron los esfuerzos por mantener el debate y lograr una mayor especificación del tema con relación al PASOC, a las organizaciones y al contexto guatemalteco. Al no continuar la búsqueda de otras formas creativas de incorporar el tema al PASOC, se ha optado por apoyar proyectos que responden de manera concreta a alguna de las recomendaciones de la CEH, lo cual no es negativo, sin embargo, muchas de estas acciones corresponden al Estado guatemalteco y que al ser asumidas por la sociedad civil, tienen la ventaja de mantenerse en la agenda política nacional, pero pierden la posibilidad de institucionalización y sostenibilidad socio política y

financiera, ya que la mayoría de estas requieren de un alta inversión para su avance.

19. En general, el tema de transparencia se traduce en auditoria social que se desarrolla como parte de un proceso todavía incipiente a nivel de la ciudadanía local, pero que comienza a ser aplicado a lo interno de los COCODES o de comités comunitarios específicos, a través de requerimientos de información sobre la asignación y el manejo de recursos de proyectos en ejecución. Los resultados obtenidos por los Consejos de Desarrollo, han motivado que varias comunidades y gobiernos municipales fuera de las áreas de acción del PASOC, estén demandando el apoyo del Programa.
20. La estrategia de acción local y regional utilizada por la organizaciones para apoyar la transparencia, es complementada con una estrategia de incidencia a nivel nacional, con contrapartes que trabajan y trascienden los ámbitos locales y regionales y que se relacionan e interactúan con las esferas políticas y de administración del gobierno central. Esta estrategia se ejecuta a través de otro tipo de contrapartes, mismas que realizan acciones sobre todo en el tema denominado “Auditoria Social Recurrente”, que se enfoca a las instancias gubernamentales, que tradicionalmente no han sido permeables ni siquiera al control de las altas esferas civiles de los gobiernos recientes. Como un ejemplo trascendental de este tipo de auditoria, está el caso de las investigaciones, recolección de pruebas y posteriores denuncias que se realizan sobre el manejo de recursos públicos por parte del ejército. Esta es una estrategia muy positiva formadora de opinión y que promueve el interés de la ciudadanía en los aspectos públicos y fomenta la participación local.

c) Conclusiones metodológicas:

21. Los proyectos PASOC han hecho importantes contribuciones a nivel metodológico creando modos de hacer o de abordar los temas del programa; sistematizando sus experiencias, adaptando los aprendizajes a los contextos específicos de las organizaciones y los grupos con quienes trabajan y divulgando, de maneras nuevas y creativas sus resultados. Algunos ejemplos son: Caja Lúdica con la metodología acción-participación-transformación; la Comisión Nacional de Búsqueda de la Niñez Desaparecida con su metodología depara el reencuentro familiar; la Fundación Mack con la aplicación de los aprendizajes del caso Mack a otros casos paradigmáticos; CIRMA con su metodología interactiva para reflexionar, discutir y divulgar las características y matices de relaciones interétnicas en Guatemala y la Defensa Legal Indígena con su metodología de litigio estratégico; entre otras.
22. Hay que destacar la enorme contribución, con información sistematizada, que los proyectos han realizado en cada uno de sus temas: encontramos libros, documentos, análisis, representaciones teatrales, videos, productos promocionales, trípticos, afiches, fotografías, cuentos, poesía, concursos, etc.
23. El equipo evaluador detectó dificultades en los mecanismos de selección de los proyectos. Estas dificultades derivan de dos fuentes: 1) aunque el PASOC definió

lineamientos de selección y ponderación de organizaciones que presentan propuestas para ser apoyadas, éstas o no parecen estar del todo claras o son tan amplias que se prestan a distintas interpretaciones por parte del comité de selección de proyectos; 2) la conformación del mismo comité parece ser fuente de dificultades. El primer comité fue constituido por un número limitado de personas que hacía mucho más sencillas y expeditas las reuniones para la selección de proyectos. El segundo comité, sin embargo, fue ampliado hasta el punto de dificultar la discusión y selección de propuestas. Mientras en el primer comité se aprobaron la mayor parte de los proyectos que hoy constituyen el PASOC, en el segundo solamente se aprobaron dos de entre una gran cantidad de propuestas presentadas. Todo lo anterior da pie a que puedan cometerse algunas arbitrariedades en el otorgamiento de financiamiento a los proyectos. Esto ha dado lugar a diversos cuestionamientos por parte de las organizaciones, por ejemplo, el apoyo continuo a ciertas OSC especializadas en derechos humanos y la exclusión de otras entre las que se encuentran los organismos de investigación y las instituciones académicas o universitarias. Otro ejemplo de esto es que se aplican las mismas reglas para organizaciones que tienen muy diferentes grados de organización, experiencia, trayectoria y recursos. En consecuencia, por ejemplo, organizaciones de mujeres, están en desventaja para competir por los recursos; clara muestra de esto es que, durante la ejecución del PASOC, solo se han apoyado dos organizaciones de mujeres.

24. En línea con lo anterior, otra dificultad para el PASOC es el escaso margen de maniobra que le deja el hecho de que las decisiones, sobre los proyectos que conformarán el programa, las toma por consenso el Comité de Selección, en este sentido, el programa es uno más dentro de este comité. Sin embargo, luego es el responsable absoluto de la ejecución del programa. Esto podría hacer pensar en la conveniencia de que el mecanismo de selección deje un mayor margen al equipo del PASOC para decidir sobre la escogencia de los proyectos que, finalmente, conformarán el programa en aras de conseguir un paquete de proyectos mucho más congruente, menos disperso y con mayores posibilidades de tener incidencia e impacto.

d) Conclusiones sobre los enfoques de género, multiculturalidad:

25. En el marco de los Acuerdos de Paz, la multiculturalidad es asumida como el trabajo con grupos étnicos. En este sentido, la definición del concepto es muy restringida y el PASOC y los proyectos que apoya, asumen esta misma visión.

26. El equipo evaluador constató la dificultad que algunas organizaciones encuentran para asumir un enfoque de multiculturalidad. Las organizaciones que sí se ocupan del tema son precisamente las indígenas. Las que no lo son, o se limitan a incluir a integrantes de las etnias indígenas o simplemente no los incluyen.

27. La tarea es aún más difícil cuando se trata de incluir la perspectiva de género. Con escasas excepciones, los proyectos (tampoco las organizaciones) incorporan esta

perspectiva en el análisis de los problemas, en la planificación y ejecución de actividades, en los mecanismos de evaluación, en los procedimientos para recabar información y datos estadísticos y en los informes sobre resultados.

28. El problema no es sólo de los proyectos y organizaciones apoyados por el PASOC puesto que también incluye al mismo programa y al PNUD. En general, es evidente una ausencia de formación en este sentido de donde deriva la dificultad para asesorar y exigir a los proyectos el cumplimiento de este mandato del Sistema de Naciones Unidas, de los donantes del PASOC y del mismo programa.

29. En este sentido, y aún teniendo el potencial para ello, el PASOC no está contribuyendo a impulsar el Objetivo de Desarrollo del Milenio 3, orientado a promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer.

e) Conclusiones técnicas:

30. El documento de proyecto que orienta el programa PASOC, tiene deficiencias que redundan en la ausencia de una clara estrategia, en la planificación y en la identificación y puesta en ejecución de un sistema de monitoreo y evaluación. Un ejemplo de ello es el que los indicadores estipulados en el documento fueron muy ambiciosos. Tampoco definió claramente la vinculación e implicaciones que para el PASOC tiene el hecho de estar enmarcado en el PNUD y su mandato.

31. El PASOC ha utilizado criterios de selección que han permitido una equilibrada combinación de organizaciones sociales que tienen, unas, trayectoria, experiencia histórica en el trabajo con temas de derechos humanos y políticos, que han acompañado a la sociedad durante los últimos 10 años, que tienen credibilidad y reconocimiento nacional e internacional, y con otras organizaciones de reciente creación con incidencia a nivel local que trabajan con procesos de fortalecimiento a nivel comunitario.

32. A pesar de que el PASOC trabaja con tres temas que implican procesos, la mayoría de los proyectos están basados en una lógica de gestión por resultados lo que redundará en dificultades, para las organizaciones, de planificaciones de largo plazo. Esto es un problema que se deriva, también, de la insuficiencia de los contenidos de los tres grandes temas y de la dispersión de los esfuerzos que apoya el PASOC.

33. Los aciertos del programa se deben, en gran medida, a la experiencia política del coordinador y su visión estratégica, al apoyo de su equipo y a las buenas prácticas desarrolladas por los proyectos durante la fase del PROFED, más que al diseño del programa en sí.

34. El PASOC ha brindado a las organizaciones con las que trabaja, asistencia técnica en materia de administración, finanzas, marco lógico, tecnología e informática. Este tipo de asistencia, sin duda, ha representado una oportunidad para las organizaciones en términos de su fortalecimiento interno. Sin embargo, se nota una ausencia de orientaciones conceptuales, teóricas, políticas y metodológicas sobre:

a) los tres ejes estratégicos con los que trabaja el PASOC en el contexto del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y de la realidad actual de Guatemala y b) los dos ejes transversales del programa a saber, género y multiculturalidad en los que los proyectos, las organizaciones que los ejecutan y el mismo PASOC muestran importantes debilidades.

35. El trabajo de campo nos permitió constatar que algunas de las organizaciones apoyadas por el PASOC, han planteado proyectos que apuntan a cuestiones estratégicas en cada uno de los temas del programa. Sin embargo, esto no queda reflejado en los informes que produce el PASOC que son más descriptivos que analíticos.
36. Por su naturaleza, PASOC tiene oportunidad de contribuir con sus proyectos al cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio, lo cual le daría un valor agregado, puesto que los ODM son, actualmente, los ejes sobre los que gira el discurso del desarrollo. Los temas que aborda el PASOC se encuentran vinculados a algunos de estos objetivos, en particular los ODM 1 y 3. Además, la sociedad civil organizada es un actor clave para trabajar en la reducción de la pobreza⁴⁸, máxime si lo hace en acuerdo y cooperación con el Estado⁴⁹.
37. No cabe duda que el contenido y la estructura del PASOC no se ajusta del todo a la cultura organizacional del PNUD que viene de trabajar fundamentalmente con el gobierno y el Estado. Pero, dado que trabajar con la sociedad civil en Guatemala es un imperativo del desarrollo humano, un objetivo del UNDAF y una recomendación de los Acuerdos de Paz, el PASOC puede ser asumido por el PNUD como una oportunidad para reflexionar sobre su propia manera de trabajar con la sociedad civil, buscando propiciar espacios y dinámicas de encuentro y diálogo de ésta con el Estado.
38. Una de las razones que podrían fundamentar las dificultades entre el PASOC y el Gobierno, obedece a que este programa se sale del marco de apoyo tradicional del PNUD pues su objetivo es apoyar y fortalecer el accionar político de la sociedad

⁴⁸ El apoyo de los proyectos PASOC al cumplimiento del ODM 1 sobre la reducción de la pobreza es posible solo si se asume el concepto de pobreza en su sentido más amplio, es decir, en los términos en que es definido por Amartya Sen como ausencia no sólo de recursos sino de oportunidades para desarrollar las capacidades que permitan a las personas el acceso a una vida digna y saludable; el mismo concepto que, por lo demás, asume el Desarrollo Humano impulsado, fundamentalmente, por el PNUD.

⁴⁹ El PASOC puede tener relación estratégica con las siguientes áreas del UNDAF y los ODM:

Área 2: *Contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación contra los pueblos indígenas, las mujeres y otras poblaciones en desventaja y vulnerabilidad.* (vinculada con el ODM 3: promover la igualdad entre los géneros y la autonomía de la mujer y el ODM 1 sobre la reducción de la pobreza).

Área 3: *Contribuir al fortalecimiento de la institucionalidad pública para implementar los Acuerdos de Paz, en el marco de la reforma política y la reforma del Estado* (fundamentada en los Acuerdos de Paz y en las prioridades del Gobierno) (en la medida en que las organizaciones de la sociedad civil apoyan iniciativas y formulan propuestas que luego coordinan con distintas instancias del Estado).

Área 5: *Contribuir a la efectiva participación política y social de las personas* (fundamentada en los Acuerdos de Paz y en las prioridades del Gobierno).

civil. Esto, necesariamente hace que en algunos momentos ese accionar político vigile y cuestione aspectos de las políticas gubernamentales, aspecto éste que debe reconocer y aceptar el PNUD.

39. Algunas contrapartes y personas formadoras de opinión perciben como una debilidad del PASOC que, a pesar de que lo plantea, la incidencia en políticas públicas no ha sido priorizada generando una metodología que conduzca a ello. Este es uno de los vacíos más evidentes del Programa.

Conclusiones sobre recursos (humanos, técnicos, financieros)

40. Algunas organizaciones del PASOC muestran debilidades administrativo-financieras, sobre todo, aquellas que reciben recursos para apoyar la gestión global de la institución. Esto hace difícil la valoración de la contribución del PASOC al tema que tales organizaciones trabajan y dificulta determinar la eficacia de la inversión financiera.
41. El equipo evaluador pudo constatar la excesiva dependencia financiera de un gran número de organizaciones de los fondos que reciben del PASOC. Incluso, algunas de ellas mantienen su existencia porque cuentan con ese financiamiento. La sostenibilidad de las organizaciones y los objetivos que persiguen con el proyecto, están en riesgo de desaparecer.
42. Al PASOC hay que verlo como un recurso que contribuye a generar condiciones democráticas para un desarrollo humano en Guatemala, lo que pasa necesariamente por fortalecer la sociedad civil y la relación entre ésta y el Estado. El Gobierno debe acertar que sin sociedad civil no hay democracia ni desarrollo, mejorar su disposición a dialogar y tomar con mayor responsabilidad sus propuestas. Debe, además, abrir las puertas a la auditoría ciudadana y crear, para ello, espacios y mecanismos que funcionen. Las organizaciones de la sociedad civil, por su parte, también deben hacer un esfuerzo similar.

RECOMENDACIONES

El análisis realizado de los proyectos que actualmente se ejecutan en el marco del Programa PASOC, sumado al análisis del contexto en Guatemala, permite al equipo evaluador hacer una serie de recomendaciones que se anotan a continuación. Es importante señalar que éstas se dividen en dos partes: a) las recomendaciones orientadas a mejorar la ejecución del programa actual (cuya finalización se dará en diciembre del 2006), sobre todo porque los recursos para nuevos proyectos están agotados y b) las recomendaciones dirigidas a enriquecer la planificación de una tercera fase del programa, aquella que comenzaría su ejecución a partir del año 2007. En cada caso, se identifican los responsables de llevar a cabo las recomendaciones; o el PASOC, o el PNUD.

Recomendaciones para mejorar la gestión del actual Programa PASOC:

Al PNUD:

1. El PNUD y el PASOC deberían mantener una mayor y más estrecha relación de coordinación. Esto, particularmente significa que el PNUD debe intensificar sus esfuerzos por conocer los alcances del programa y los resultados de los proyectos para que esté en condiciones de ofrecer información actualizada al gobierno y contribuir a fortalecer los vínculos entre éste y el programa PASOC y sus proyectos.
2. Puesto que el PNUD no es sólo un organismo de cooperación sino la representación de Naciones Unidas en Guatemala; de que existe un mandato en el UNDAF para fortalecer a la sociedad civil y el vínculo de esta con el Estado y que esto mismo recomiendan los Acuerdos de Paz, el PNUD debe promover un análisis interno (utilizando la experiencia recopilada por programas y proyectos) sobre la sociedad civil y el rol que ésta debe jugar en Guatemala y sobre el Estado y su vínculo con la sociedad civil. Con esta información, el PNUD debe diseñar una estrategia donde profile con claridad su rol tanto en el fortalecimiento de la sociedad civil y su capacidad de incidencia en políticas públicas, como en la creación de puentes y espacios de diálogo y concertación entre sociedad civil e instituciones del Estado. El PNUD, en este sentido, debe convertirse, cada vez más, en un facilitador de procesos en un vaso comunicante entre las OSC y las instituciones del Estado guatemalteco.
3. En línea con lo anterior y como parte de su estrategia, el PNUD, debería integrar, bajo una perspectiva de democracia participativa, sus proyectos vinculados con gobernabilidad, sociedad civil, partidos políticos y participación, de cara a conseguir un mayor impacto en los aspectos, contenidos en los Acuerdos de Paz, relacionados con la participación de la sociedad civil y su relación con el Estado. Las sinergias que el PNUD contribuiría a crear a nivel externo, puede comenzar a construirlas a nivel interno entre los programas y proyectos que ya trabajan con sociedad civil. Esto, sin duda, fortalecerá, a su vez, su rol y su capacidad de incidencia.

4. Al tener una estrategia de incidencia clara para el fortalecimiento de los vínculos y las relaciones entre sociedad civil y Estado en la que, además, aparezca muy claro el rol de cada programa y proyecto de la organización, el PNUD puede fortalecer su confianza en la capacidad del PASOC para establecer relaciones directas con las instituciones gubernamentales relacionadas con los tres ejes que orientan el trabajo del programa. Estas relaciones son recomendables y necesarias para la eficaz ejecución del PASOC.
5. Este modo de proceder durante el 2006 por parte del PNUD hacia el PASOC, puede ser considerado como un ejercicio previo a la descentralización que la evaluación recomienda para el PASOC a partir del 2007, es decir, para su tercera fase.

Al PASOC:

6. El trabajo del PASOC, durante el año 2006, deberá concentrarse en los proyectos, por una parte, y en la definición de la estrategia de ejecución para la tercera fase, por otra. En cuanto a los proyectos, el programa deberá fortalecer la capacidad de incidencia en políticas públicas de las organizaciones con las que trabaja. Para ello, es imprescindible que, junto con las organizaciones, identifique a los organismos gubernamentales que deben fungir como contrapartes de cada uno de los proyectos o con los cuáles se deben establecer vínculos y relaciones en aras de conseguir dicha incidencia. Especial importancia reviste, en este caso, la coyuntura electoral en la que se verá inmerso el país durante el segundo semestre del 2006. Esta representa una oportunidad para que la ciudadanía interpele a los partidos políticos con propuestas construidas en el marco de los proyectos PASOC, que den información a la ciudadanía, creen conciencia crítica, revisen los programas de partido y exijan la inclusión de aquellos aspectos que resultan fundamentales para el país en sus planes de gobierno. En este sentido, podría resultar muy útil que el PASOC promueva, entre las organizaciones, el diseño y consenso de una agenda nacional en la que aparezcan claramente establecidas las prioridades y los desafíos para Guatemala identificados por las OSC. Posteriormente, el PASOC y el PNUD deberían facilitar los espacios para que este importante insumo sea conocido y debatido con y por los distintos partidos políticos que participarán en la contienda electoral.
7. Dentro de su estrategia para el 2006, el PASOC debería tener, al menos, tres líneas de trabajo orientadas al fortalecimiento institucional y político de sus contrapartes que permita reorientar sus acciones y decisiones y fortalecer su capacidad de incidencia en políticas públicas:
 - a) Análisis de la situación o coyuntura de Guatemala con el objeto de mejorar la capacidad analítica de las organizaciones y hacer propuestas que respondan a una realidad cambiante;
 - b) Intercambios temáticos y metodológicos entre contrapartes (que pueden ser parciales, es decir, entre varias, o entre todas) dentro de los cuales tenga

prioridad la capacitación en técnicas de cabildeo e incidencia y para concertar y hacer alianzas estratégicas; y/o

- c) Programa de formación, que podría realizarse, por ejemplo, a través de talleres, foros temáticos, mesas de debate y participación de expertos nacionales e internacionales del Sistema de Naciones Unidas o de otras instancias, invitados por el Programa.

8. Acompañamiento metodológico, sistemático, sostenido y acumulativo, para que, como producto de los espacios creados y promovidos por el PASOC, se establezcan alianzas y pactos entre organizaciones alrededor de temas que puedan resultar de interés para éstas: puesta en común de metodologías novedosas; análisis de coyuntura; análisis y discusión sobre temas específicos; puesta en común de estrategias políticas de cabildeo, de diseño de procesos y de incidencia a nivel local, nacional e internacional, entre otros.
9. En cuanto al diseño de la estrategia de ejecución para la tercera fase, el PASOC debe: a) coordinar y discutir con PNUD los contenidos posibles de dicha fase; b) discutir con las contrapartes y recibir de éstas recomendaciones para el futuro y c) dentro del proceso de diseño, identificar el rol que en el programa deberían tener los empresarios, los partidos políticos y la sociedad civil y los posibles vínculos, conexiones o relaciones entre ellos. El objetivo de dicha estrategia (y, en consecuencia, del programa PASOC a partir del año 2007) es uno y caro: mejorar los vínculos y las relaciones entre la sociedad civil y el Estado; contribuir a identificar objetivos comunes y fortalecer la capacidad de incidencia en políticas públicas de las OSC.
10. El equipo de evaluación, una vez analizados los resultados de los proyectos y la pertinencia de los tres ejes PASOC en el marco de los Acuerdos de Paz y de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, recomienda que éstos continúen vigentes para la futura fase del PASOC ya que resulta evidente su pertinencia y actualidad. Lo que es impostergable es su revisión para precisar aún más sus contenidos en el marco de las nuevas coyunturas y realidades del país y con el propósito de evitar toda dispersión y, por tanto, conseguir una mayor incidencia del Programa.
11. Como parte de su estrategia para el resto de esta segunda fase y como insumo para la tercera, el PASOC, en adelante, debería propiciar que las organizaciones a las que apoya, pongan énfasis en la construcción de ciudadanía y en promover su participación, entendida ésta como una creciente toma de conciencia de derechos y deberes de parte de todos los ciudadanos y ciudadanas y crear las condiciones para su pleno ejercicio vinculado a la toma de decisiones estratégicas y la definición e implementación de políticas públicas. Esto implicaría un aporte cualitativo que podrían hacer las organizaciones a la construcción de una democracia participativa, además de representativa. La construcción de ciudadanía debe, además, convertirse en un eje transversal de la tercera fase del programa PASOC.

12. El PASOC debería propiciar un esfuerzo conjunto de y con todas sus contrapartes para vincular los Acuerdos de Paz con la ciudadanía, organizando campañas de opinión pública y de aprovechamiento de los medios de comunicación. El año 2006 es, particularmente estratégico para reposicionar los acuerdos puesto que se cumplen 10 años desde su firma. Debido a que siguen siendo necesarios en el país, es un buen momento para remozarlos, sobre todo, el Acuerdo Global de Derechos Humanos, el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Acuerdo sobre el Fortalecimiento del Poder Civil. Este ejercicio también aportará insumos relevantes para la planificación de la tercera fase del PASOC cuya ejecución dará inicio en el año 2007.
13. Durante el 2006 y de cara a la planificación de la estrategia para la tercera fase del programa, el PASOC deberá explorar la posibilidad de articular o unificar esfuerzos entre organizaciones que estén en capacidad de realizar una experiencia piloto de trabajo local y regional en alguna zona del país combinándola con trabajo nacional. Criterios para seleccionar la zona podrían ser: una región donde las dinámicas locales estén cobrando más fuerza y dinamismo y/o donde emergan experiencias de participación ciudadana (de mujeres, diversidad étnica, jóvenes, etc), y/o en zonas donde existan otras instancias que permitan hacer sinergias o en zonas en las que exista una presencia étnica más paritaria. Que los recursos todavía disponibles se destinen, en esta etapa final, a poner en práctica esta estrategia o una similar y que esta sea previamente discutida y acordada con las organizaciones contrapartes que podrían participar en el ejercicio piloto. El resultado de esta experiencia será un importante insumo para la precisión de la estrategia para la tercera fase del PASOC.
14. El PASOC podría hacer coincidir esta propuesta de ejercicio piloto con la estrategia de descentralización del PNUD en cuatro departamentos: Sololá, Huehuetenango, Alta Verapaz y Chiquimula pudiendo ampliarla en el futuro a San Marcos y Quiché en consonancia con la ampliación que hará el PNUD en este mismo sentido. En estas primeros cuatro departamentos hay importantes coincidencias pues no sólo se ejecutan allí proyectos PASOC con posibilidades de desarrollar una estrategia combinada a nivel local, regional y nacional, sino también proyectos en las áreas PNUD de gobernabilidad y partidos políticos con lo que en la práctica y en el terreno se pueden poner en práctica las recomendaciones brindadas al PNUD en los primeros cinco puntos de estas recomendaciones.
15. Diseñar, de manera participativa, un programa de sensibilización y formación, sistemático y acumulativo, sobre los temas de género y multiculturalidad aplicados a las temáticas específicas que asuma finalmente el PASOC y que tome en cuenta, en su diseño, la especificidad de las organizaciones. Esta formación debe ser recibida por el personal del programa PASOC, las distintas organizaciones y el personal de los proyectos.
16. Las metodologías de sensibilización deberán proporcionar a los proyectos herramientas que permitan evidenciar la contribución de los proyectos a la

participación de las mujeres, a su acceso a recursos y beneficios y a la mejora de su condición y su posición dentro de las distintas comunidades y organizaciones. Para ello, el PASOC debe fortalecer la capacidad de las organizaciones en cuanto a entender las implicaciones del trabajo con perspectiva de género, que metodologías y herramientas deben utilizar para este propósito y cuáles son los resultados posibles de acuerdo con los distintos ejes PASOC en los que se ubican los proyectos. El área de género del PNUD podría hacer una importante contribución en el diseño de esta parte de la estrategia del programa.

17. Se recomienda brindar capacitación para fortalecer la capacidad de análisis y redacción de las contrapartes del PASOC de manera que ésta se refleje en los informes que presentan al programa. Hasta la fecha, estos, en general, son bastante más descriptivos que analíticos por lo que resulta difícil identificar los impactos y efectos de los proyectos sobre la realidad en la que actúan.
18. En coordinación con el área del PNUD responsable de este tema, crear un sistema coherente de planificación, monitoreo y evaluación que permita readecuaciones programáticas y estratégicas a partir del 2006. En este, es fundamental la creación de un sistema de indicadores que incluya la valoración del avance de la equidad de género y multiculturalidad, como resultado de las acciones de los proyectos. Además, deberá contemplar esquemas de evaluación para el programa, por una parte, y para cada una de las contrapartes, por otro. Esto, además, contribuirá a que los informes del Programa, resulten más analíticos y sirvan para la evaluación, la reflexión y la toma de decisiones.
19. Es preciso redefinir los aspectos del tema Justicia con los que el PASOC estima que existe una mayor necesidad de incidencia e impacto por parte de la Sociedad Civil. Si bien el Acceso a la Justicia, favoreciendo el pluralismo jurídico con un fuerte componente de fortalecimiento al derecho indígena, debe seguir constituyendo una línea de trabajo, es preciso que el PASOC identifique otros temas en materia de Justicia que favorezcan el avance en aspectos sustantivos en esta temática de los Acuerdos de Paz (Fortalecimiento de la Carrera Judicial, Carrera Fiscal, Esclarecimiento judicial de casos de DDHH vinculados al esclarecimiento histórico, etc.). No olvidando los riesgos que, en el presente, pueden afectar el proceso de consolidación del Estado de Derecho.
20. Una vez reestructurado el eje de trabajo en temas de Justicia, abriéndose a otros aspectos además del Acceso, el PASOC debe efectuar un análisis del perfil de organización que requiere para tener incidencia desde la perspectiva de la sociedad civil en la consolidación del Proceso de Paz y a partir de allí, identificar a las contrapartes que requiere. Esta recomendación es válida para los tres temas PASOC actuales y para los que se definan a futuro.
21. En aras de contribuir a que las organizaciones sociales que apoya el PASOC continúen realizando aportes al tema de reconciliación nacional, se recomienda que el Programa se concentre en el tema de la "la construcción y reconstrucción de

relaciones socio culturales y políticas”, debido a que este tema es el que mayor vinculación puede tener con acceso a la justicia y Transparencia. Siendo el PASOC un programa de mediano plazo, es allí donde podría hacer sinergias y asegurar en mayor medida el efecto o impacto esperado como programa en su conjunto.

Recomendaciones para la estrategia futura del PASOC:

22. Una vez realizada la valoración de los resultados de 24 de los 28 proyectos en ejecución, de haber realizado más de 30 entrevistas a formadores y formadoras de opinión, el equipo de evaluador llega a la conclusión de que los objetivos por los que fue creado el PASOC siguen vigentes y por ello, su existencia se sigue justificando. Por ello, la evaluación recomienda la continuidad del programa en una tercera fase a partir del año 2007.
23. Se recomienda, para esa tercera fase, mantener los Acuerdos de Paz como marco y horizonte del Programa. Sin embargo, y tal como ya fue ampliamente recomendado en los apartados anteriores, habría que propiciar espacios para reflexionar críticamente, en el nuevo contexto guatemalteco e internacional, qué puntos o aspectos hay que añadir o adecuar (aspectos geopolíticos, narcotráfico, migrantes, coyuntura electoral; etc). El PASOC deberá generar espacios y condiciones para que los proyectos no caigan en una forma estática y mecánica de ver los Acuerdos y la agenda generada por éstos sino, más bien, que éstos estén en condiciones de dinamizarlos y revitalizarlos.
24. Que la ejecución del PASOC durante la tercera fase se descentralice y se concentre en algunas áreas del país, aquellas que ofrezcan mayor potencialidad para que las acciones que se ejecuten tengan mayor impacto e incidencia en materia de políticas públicas. Dentro de la estrategia, será importante promover la creación de consorcios de organizaciones que operan en dichas áreas geográficas y con experiencia en el desarrollo de distintos temas con el propósito, además, de fomentar la implementación de proyectos conjuntos entre organizaciones complementarias. De este modo, el impacto podría ser mayor y se evitaría el fraccionamiento característico de la segunda fase del PASOC. Es probable que los proyectos que resulten de una estrategia como la que se propone resulten mucho más estratégicos y los temas y metodologías podrían ser complementados más fácilmente, por ejemplo, reconciliación con justicia o justicia con Transparencia.
25. La estrategia sugerida en el párrafo anterior también permitiría al PASOC concentrar sus esfuerzos y el apoyo a las organizaciones en la consecución de objetivos que, sin duda, resultarán mucho más estratégicos. La incidencia en políticas públicas y la construcción de ciudadanía –que deberán ser dos ejes transversales del proyecto– será mucho más fácil de conseguir de lo que fue en la segunda fase, caracterizada por una importante dispersión de proyectos y, por ello, de esfuerzos,

26. Parte de la nueva estrategia de trabajo será la identificación de aquellas organizaciones que estén en mejores condiciones de ajustarse a las características del PASOC en su nueva fase e impulsar sus objetivos. Para ello, el programa puede contar con la experiencia de otros programas del PNUD (como el PROFED, por ejemplo) NO ME QUEDA CLARO con una amplia trayectoria de trabajo en apoyo a las OSC. La experiencia recopilada por los programas de Fortalecimiento de la Sociedad Civil,
27. Aunque resulta importante la planificación por resultados, en la tercera fase los proyectos deberán enmarcarse en una visión de procesos. Por ello, es importante que el Programa identifique organizaciones a nivel nacional y local, con capacidades básicas y relaciones que le permitan incidir en tales procesos sin perder de vista la producción de resultados. Las organizaciones que finalmente formen parte del PASOC, deberán recibir entrenamiento para realizar este ejercicio combinado.
28. El PNUD deberá participar en la definición de las áreas geográficas en las que se concentrará el PASOC, así como la especificidad dentro de cada eje temático y la estrategia de ejecución de los ejes transversales (políticas públicas y construcción de ciudadanía). Su participación estrecha y activa desde el comienzo de la planificación de la tercera fase, podría ser la condición necesaria para el posterior compromiso activo en la implementación del programa en su conjunto y, particularmente, en poner al servicio del PASOC y sus objetivos, la ventaja comparativa del PNUD: su legitimidad frente al Estado y su vínculo con sus instituciones.
29. El PNUD y el PASOC, así como otros programas y proyectos de este organismo que trabajan con la sociedad civil, deberán definir claramente cuál deberá ser el rol que jueguen, en la tercera fase del PASOC, el sector empresarial y los partidos políticos. A partir de esta claridad conceptual, se deberá definir una estrategia para propiciar el acercamiento entre todos estos sectores y la sociedad civil en función (para el caso del PASOC) de los ejes estratégicos y transversales que guiarán su quehacer a partir del año 2007.
30. La estrategia recomendada al PNUD de crear sinergias entre sus programas y proyectos deberá adquirir mayor fuerza y relevancia durante la tercera fase de ejecución del PASOC sobre todo, en función de fortalecer las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil para hacer y presentar propuestas al Estado y crear los espacios para el diálogo y la concertación entre éste y las OSC.
31. Tal como ya se recomendó para lo que resta de la segunda fase, la tercera deberá poner especial énfasis para que todos los proyectos PASOC tengan un vínculo de coordinación con los organismos gubernamentales correspondientes de manera que se pueda garantizar la incidencia en políticas públicas (uno de los ejes estratégicos de esta tercera fase) y la institucionalidad de los esfuerzos que realizan las organizaciones frente al Estado. Sólo de este modo se podrán crear puentes de comunicación y coordinación entre sociedad civil y Estado. Esto pasa no sólo por

fortalecer las capacidades de las OSC, también por sensibilizar a los organismos del Estado para su apertura a las propuestas de las organizaciones y sus proyectos.

32. La nueva fase del PASOC deberá ser más sustantiva y analítica. Para ello se requiere de un equipo de trabajo con capacidad para dar acompañamiento político y estratégico a las organizaciones de modo que estas también den resultados mucho más sustantivos. Lo anterior significa, entre otras cosas, que las responsabilidades de los actuales integrantes del equipo PASOC deben ser modificadas y fortalecidas sus capacidades para dar este tipo de acompañamiento. En este sentido, se deben prever recursos para su formación y especialización.
33. Dentro de la nueva estrategia es imprescindible, además, que el equipo PASOC tenga mayores grados de autonomía para establecer vínculos con distintos organismos de gobierno sumando (en lugar de restar) a los esfuerzos que deber realizar el PNUD en el sentido de tender puentes, crear sinergias, fortalecer vínculos y crear condiciones para la recuperación de la confianza entre OSC y el Estado guatemalteco.
34. Que el programa PASOC identifique y desarrolle los posibles vínculos de los objetivos del programa con algunos de los objetivos de desarrollo del milenio, enfocando a la sociedad civil como actor clave para alcanzar dichos objetivos. Para ello, el PASOC debe crear la estrategia, y sus respectivos mecanismos e instrumentos, que permita que las acciones de los proyectos también tengan impacto en el cumplimiento de los ODM en el marco del Desarrollo Humano. El PNUD y el PASOC pueden –y deben- mostrar al Estado la contribución de los proyectos en este sentido.
35. El PASOC deberá buscar, previo al desarrollo de la tercera fase, aquellas áreas o temas en que puede haber coincidencias importantes entre las organizaciones de la sociedad civil y los organismos de gobierno. Esto facilitaría la creación de sinergias y el impulso conjunto de distintos temas. Es decir, identificar espacios en donde haya mayor disposición para realizar un trabajo conjunto pues esto garantizaría parte del éxito y sin duda haría más sencillo el rol de facilitador de interlocuciones entre sociedad y Estado.
36. Desde las distintas temáticas de los proyectos PASOC, se deberían establecer vínculos o relaciones con otros actores económicos, sociales y políticos relevantes, tales como el sector empresarial y los partidos políticos. Esto con el propósito de realizar esfuerzos conjuntos para canalizar propuestas hacia instancias que toman decisiones claves a nivel local o nacional. Los partidos políticos, para poder retomar su función, requieren de una ciudadanía fuerte, consciente, activa y crítica que les interpele y los obligue a retomar su rol de interlocución en la sociedad. El gran empresariado guatemalteco, tiene una responsabilidad social y política de enormes proporciones en la reconstrucción democrática de este país. Esta podría ser una de las líneas estratégicas del programa de trabajo del PASOC para el futuro. Un buen

inicio seria con la Cámara de Comercio, en donde ya existen relaciones con proyectos del programa y en donde ha intervenido, también, el PASOC mismo.

37. En la estrategia del PASOC para la tercera fase, género y multiculturalidad no deberían ser ejes transversales, sino dos ejes de trabajo adicionales a los que ya están vigentes. A continuación, será importante seleccionar organizaciones que tengan potencialidades para aplicarlos y, a partir de la ejecución de nuevos proyectos en esta línea, identificar buenas prácticas en estas dos materias. Lo anterior, además, dará oportunidades a nuevas organizaciones que, aunque con importante experiencia en estos temas –sobre todo en género- han estado excluidas de las fases anteriores del PASOC.

Recomendaciones de carácter técnico y operativo:

38. Se recomienda continuar con el mecanismo de selección vía convocatorias públicas, pero afinando y enriqueciendo las reglas, de manera que no se conceda ventaja a las organizaciones más grandes y con más recursos, y promoviendo acciones afirmativas para dar oportunidades a organizaciones con menos capacidades técnicas pero que por ser actores políticos relevantes, merecen tener la oportunidad de un apoyo cualitativo del PASOC.
39. El comité de selección de proyectos deberá combinar su representatividad con su tamaño. La experiencia indica que no es conveniente tener un comité muy amplio pues esto dificulta las decisiones. Es recomendable reducir el equipo e invitar a expertos en temas, pero la decisión final debe ser del programa pues son ellos quienes ejecutan, dan seguimiento y tienen la responsabilidad de gerenciar todo el proceso.

VII. ANEXOS

Anexo N° 1
Lista de personas entrevistadas

De Gobierno:

Frank La Rue, de COPREDEH

Rafael Herrarte, de la Comisión Nacional de Resarcimiento

Mayra Alarcón del equipo técnico de la Comisión Nacional de Resarcimiento.

Renzo Rosal, responsable de Descentralización en la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.

Braulio Vásquez, responsable de Desconcentración de la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia.

SEGEPLAN:

Alma Salcaxot de la Unidad de Pueblos Indígenas (Justicia)

Elisa Colom (Reconciliación)

Mayra Palencia (Transparencia)

De Movimiento social:

Carlos Barreda del COS (corresponde al proyecto GUA/04/001/026/04 Colectivo de Organizaciones Sociales)

César Dávila de COINDE

Miguel Ángel Sandoval, asesor de la Plataforma Agraria y columnista de Prensa Libre.

Del PNUD:

René Poitevin, Asesor en temas de democracia.

Bárbara Pesce-Monteiro, Gerente PNUD

Ana María Méndez, Asesora de la Gerencia en materia de Justicia y Seguridad

Ana Garita, Asesora de la Gerencia en materia de Política

Reunión de trabajo con el Equipo PASOC

Hugo Ayala, Oficial de Programa

Feliciano Mendoza, Oficial de Programa

Hans Peter Buvollen, Coordinador PASOC

De la cooperación internacional:

Ulla-Britt Hedval, Embajada de Suecia

Hovard Austad, Ministro Consejero, Real Embajada de Noruega

Ninna Nyberg Sorensen, Embajada de Dinamarca

Álvaro Fernandino, AID

Roberto Bonini, UNESCO

De Universidades y Centros de Investigación:

Fernando Ascoli, responsable académico de las Sedes Regionales de la Universidad Rafael Landívar.

Simona Yagenova, investigadora de FLACSO Guatemala.

Clara Arenas, Directora de AVANCSO.

De ONG's vinculadas a Derechos Humanos:

Helen Mack y el equipo de dirección de la Fundación Myrna Mack

David Bahamondes, del área jurídica de la Fundación Mack

Nery Rodenas, director ejecutivo de la ODAHG

Isabel Aguilar Umaña, PROPAZ

De organización mujeres indígenas:

Feliciana Macario de CONAVIGUA

De ONG vinculadas a desarrollo y medio ambiente:

Enrique Corral, Director Ejecutivo de la Fundación Guillermo Toriello.

Rolando Sierra, Director de CECODE

Yuri Melini, director de CALAS (corresponde al proyecto GUA/04/001/028/04 Centro de Acción legal-Ambiental y social de Guatemala)

De ONG Internacionales:

María Mercedes Escobar, SOROS

De iniciativas vinculadas a Seguridad Pública:

Verónica Godoy, Coordinadora General de IMASP (corresponde al proyecto GUA/04/001/025/04 Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública)

De empresa privada:

Mayra Palencia de la Cámara de Comercio

Anexo N° 2
Lista de proyectos visitados

Tema Acceso a la Justicia:

1. GUA/04/001/011/04 Defensoría Indígena Wajxaquib´Noj
2. GUA/04/001/012/04 Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya de Guatemala, Oxlajuj Ajpop
3. GUA/04/001/013/04 Asociación Civil del Pueblo Maya del Petén, Elías Manuel (ASEM)
4. GUA/04/001/014/04 Pastoral Social Caritas, Diócesis de Verapaz
5. GUA/04/001/016/04 Defensa Legal Indígena
6. GUA/04/001/001/04 Asociación de Justicia y Multiculturalidad Q´eqchí Poqomchi Adjum B´eeleb´ Tz´i´
7. GUA/04/001/004/04 Asociación Estoreña para el Desarrollo Integral –AEPDI-
8. GUA/04/001/028/04 Centro de Acción legal-Ambiental y social de Guatemala (CALAS)
9. GUA/04/001/006/04 Fundación Myrna Mack (FMM)

Tema Reconciliación Nacional:

10. GUA/04/001/003/04 Asociación del Bufete Jurídico Popular de Rabinal
11. GUA/04/001/005/04 Centro de Investigaciones Regionales de Mesoamérica (CIRMA)
12. GUA/04/001/007/04 Instancia Multiinstitucional por la Paz y la Concordia –IM- .
13. GUA/04/001/018/04 Comisión Nacional de Búsqueda de la Niñez Desaparecida (CNBND)
14. GUA/04/001/020/04 Médicos Descalzos
15. GUA/04/001/009/04 Asociación Civil Caja Lúdica
16. GUA/04/001/001/04 Instituto de Transformación de Conflictos para la Construcción de la Paz en Guatemala – INTRAPAZ / URL

Tema Transparencia:

17. GUA/04/001/002/04 Acción Ciudadana
18. GUA/04/001/008/04 Grupo de Apoyo Mutuo GAM – Observatorio Ciudadano para el libre Acceso ala Información Pública – Centro para la Investigación en Derechos Humanos CIIDH.
19. GUA/04/001/021/04 Asociación de Amigos del Desarrollo y la Paz –ADP
20. GUA/04/001/022/04 Asociación de Mujeres Garífunas Guatemaltecas (ASOMUGAGUA)
21. GUA/04/001/023/04 Asociación de Desarrollo Integral Comunitario Indígena (ADICI WAKLIQO).
22. GUA/04/001/025/04 Instancia de Monitoreo y Apoyo a la Seguridad Pública (IMASP)
23. GUA/04/001/026/04 Colectivo de Organizaciones Sociales (COS)
24. GUA/04/001/027/04 Consejo Indígena Maya Ch'orti' (COIMCH)

Anexo No. 3

Listado de Documentos Citados

1. Acuerdos de Paz en Guatemala. Diciembre 1996. IDEA-IIDH / Mack Chang, Helen. La reconciliación en Guatemala: un proceso ausente. En reconciliación verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social. San José, C.R., 2005.
2. Asociación de Gerentes de Guatemala. Diciembre 2005. Revista "Transparencia en la Gestión Pública".
3. BBC Mundo, América Latina, abril 2004.
4. Corlazzoli, J.P. Discurso en la inauguración de la Mesa Intersectorial de Diálogo Cultura de Paz y Reconciliación, 22 de octubre de 2002
5. Escobedo, Juan Carlos. Página web de literatura guatemalteca, última versión, 2003.
6. Diario La Hora, 11 de octubre 2002
7. Guatemala Memoria del Silencio. Conclusiones y recomendaciones del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala, 1999.
8. IDEA-IIDH 7 Beristain, Carlos Martín. Reconciliación luego de conflictos violentos: un marco teórico, en reconciliación, verdad, justicia y reparación: desafíos para la democracia y la convivencia social. Santiago de Chile, 2005.
9. International Budget. Guía Para el Análisis Formal Institucional de la Transparencia Presupuestal.
10. Lira, Elizabeth. Dilemas de la reconciliación política. En: Psicología y derechos humanos. Barcelona, Icaria 2004.
11. Manual de Políticas Públicas en Acceso a la Justicia (América Latina y el Caribe) PNUD, Octubre 2005.
12. Mesa Intersectorial de Diálogo, Cultura de Paz y Reconciliación. Documentos de Consenso. Guatemala, diciembre 2003.
13. Naciones Unidas. UNDAF: Marco de asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala 2005 – 2008. Guatemala. Junio 2005.
14. PASOC. Documento de Proyecto. Guatemala. Agosto 2003.
15. PASOC. Informe Anual de Proyecto. Diciembre 2004.
16. PASOC. Documentos de Primera y Segunda Convocatorias de Proyectos.
17. PASOC. Convenios Firmados.
18. PASOC. Consolidación de la paz y la multiculturalidad". agosto 2004.
19. PNUD / PASOC. Documento de Proyecto sobre el programa para Guatemala (2005-2008).
20. PNUD GUATEMALA. Documentos sobre Reconciliación. Guatemala, 2000.
21. Comisión de Seguimiento, Apoyo y Fortalecimiento a la Justicia (CNSAFJ) da seguimiento a dicho Informe. Informe "Una nueva Justicia para la Paz" en 1997. Guatemala.
22. PNUD, 2002. Transparencia y Rendición de Cuentas en Guatemala, Segundo Informe sobre Desarrollo Humano en Centroamérica y Panamá.
23. Prensa Libre: Guatemala 20 de noviembre de 2005
24. Stark, Carlos. Viceministro de Finanzas de Venezuela, en: "El Informador por la Transparencia", Coalición por la Transparencia, edición del 25 de julio 2004.
25. Informe de Transparencia Internacional, 2000
26. Seijo, Lorena: "Asesinos de mujeres siguen libres". Prensa Libre, 21 de noviembre de 2005.

Anexo No. 4

Documentos de las Contrapartes Revisados

ACCION CIUDADANA:

1. El acceso a la Información Pública en Guatemala. Informe de tres experiencias piloto. (cuaderno empastado)
2. El Régimen Disciplinario en las Instituciones del sector justicia (libro)
3. Manual Anticlientelar para la fiscalización y control parlamentario de los Fondos Sociales. (empastado)
4. Módulo Instruccional: Transparencia y Anticorrupción en el Sistema de justicia de Guate. (libro)
5. Módulo para Educandos. Transparencia y Anticorrupción en el Sistema de Justicia de Guatemala. (libro)
6. Trifoliar para combatir la corrupción.
7. **CIIDH-DESCGUA-CONGCOOP:** Informe Situación de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Guatemala 2005

CIRMA:

8. Centro de investigaciones regionales de meso América
9. Etnicidad, estado y nación en Guatemala 1944-1985. Volumen 2
10. Etnicidad estado y nación en Guatemala 1808-1944. Volumen 1.
11. Las relaciones étnicas en Guatemala 1944-2000
12. Memorias del Meztizaje.
13. Periódico. Campaña Nac. De Diálogo Interétnico. "Nuestra Diversidad es Nuestra Fuerza.
14. Programa Internacional de Becas

COALICIÓN POR LA TRANSPARENCIA:

15. Bifoliar: Incorruptible. Que no se deja pervertir, sobornar o echar a perder por ningún motivo.
16. Bifoliar: Transparencia. Que es claro y evidente, que se comprende sin duda ni ambigüedad.
17. Convención Interamericana contra la Corrupción. (librito)
18. Diagnóstico del cumplimiento de los lineamientos de la carrera fiscal vigente. (libro)
19. El Informador por la Transparencia: Interés en Conflicto. Guate., 08/08/04 (periódico)
20. El Informador por la Transparencia: La Corrupción es una Plaga. Guate. 25/07/04. (periódico)
21. Los conflictos de interés en el sector público. (cuaderno engrampado)
22. Manual de Legislación contra la Corrupción. Guatemala, 2004.
23. Propuesta de la Ley de Protección a Testigos (libro)
24. Volante " Su voto es clave para devolverle a Guate. Funcionarios públicos honrados.

COMISIÓN NAC. BUSQUEDA DE LA NIÑEZ DESAPARECIDA:

25. CD de presentación de la Comisión.
26. El Reencuentro familiar es el reencuentro con la verdad. (folleto)
27. Mis pasos no se detendrán hasta encontrarte. Afiches
28. Mis pasos no se detendrán hasta Encontrarte. Revista No. 4, Año 3, Marzo 2005

COMISIÓN NAC. FORTALECIMIENTO DE LA JUSTICIA:

35. Informe "Una nueva justicia para la paz. El Proceso de implementación 1998-2004. (libro)
36. Trifoliar de la Comisión Nac. para el Seguimiento y Apoyo al Fort. de la J.
37. **COS** Colectivo de Organizaciones Sociales, Contrapunto. (revista)
38. **COVUSLU:** Voces Rompiendo el Silencio de Utatlán (libro)
39. **DEFENSA LEGAL INDÍGENA:** Primer Informe Alternativo Maya de Observación.

DEFENSORIA INDIGENA WAJXAQIB'NO'J:

39. La Ley de Xibalba o Linchamientos.
40. Qatzij, Nuestra Palabra. Por el resguardo y el mantenimiento de nuestro ecosistema. (feb, abril y sept. 2005. 3 ejemplares).

GAM-CIIDH-OBSERVATORIO CIUDADANO:

44. El Clorato de Potasio: un negocio de militares. (librito)

OXLAJUJ-AJPOP:

45. Ajawarem. La Autoridad en el Sistema Jurídico Maya en Guatemala.
46. Aportes del Sistema Jurídico Maya hacia el Estado de Guatemala. (libro)
47. Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya de Guatemala

48. Del Monismo al Pluralismo Jurídico en Guate. Compendio s/Pautas de Coord. entre Der. Maya y Der. Estatal.

49. Fuentes y fundamentos del Derecho de la Nación Maya Kiché

Mesa Intersectorial de Diálogo / Cultura de Paz y Reconciliación

43. Mesa Intersectorial de Diálogo / Cultura de Paz y Reconciliación / Documentos de consenso

FUNDACION MYRNA MACK:

46. Apuntes de derecho penal Guatemalteco (segunda Edición, revisada y actualizada)

47. Corrupción en la administración de justicia

48. Deberes y derechos cívicos y políticos de los Guatemaltecos

49. Guatemala Memoria del Silencio

50. Hacia un Paradigma Democrático del Sistema de Inteligencia en Guatemala. Guatemala, octubre 1999.

51. La estructura del Estado de Guatemala

52. La persona y sus documentos

53. Libre Acceso a la Información, Protección de Datos y Habeas Data. William Ramírez, Juan P. Pons y Nadezhda Vásquez. Guatemala, junio 2003.

54. Lineamientos Democráticos para una nueva ley constitutiva del ejército y marco legal para la función militar.

55. Los engranajes de la impunidad / en casos de violencia a los derechos humanos en Guatemala

56. Manual de delitos cometidos por funcionarios públicos en el código penal Guatemalteco / con especial referencia a los delitos contra los Derechos Humanos

57. Memoria del seminario taller Justicia de paz y derecho indígena: propuesta de coordinación

58. Myrna y Helen / Su Historia

59. Pautas de coordinación entre el derecho indígena y el derecho estatal. Raquel Yrigoyen. Guatemala, Agosto 1999.

60. Pena de muerte. Guatemala, 1998.

61. Propuesta de un Sistema de Inteligencia Nacional para Guatemala. Rodolfo Felipe Robles M. Guatemala, junio, 2003.

62. Propuestas para reducir los efectos dilatorios que provoca el abuso del amparo judicial

63. Secreto De Estado / Ariel Garrido / compilador. Guatemala, Octubre 1999.

CAJA LÚDICA:

64. Proyecto taller permanente de Formación Integral y de Sensibilización Artística Cultural / Taller FISAC

INSTANCIA MULTIINSTITUCIONAL POR LA PAZ Y LA CONCORDIA:

65. Programa Nacional de Resarcimiento