

REPASO DEL PROYECTO

”FORTALECIMIENTO DEL INSTITUTO DE LA DEFENSA PÚBLICA PENAL, DEFENSORIAS INDIGENAS, FASE II”

*Implementado por
El Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP),
con fondos de la Embajada Real de Noruega y administrado por PNUD Guatemala
(GTM 0041 –GUA-05/048)
2004-2008*

*Por Stener Ekern y Esben Leifsen
(Centro Noruego de Derechos Humanos,
Universidad de Oslo, Noruega)*

CONTENIDO

- 0 Resumen Ejecutivo
 Executive Summary

- I Introducción
 - Presentación
 - Descripción general del Proyecto
 - Antecedentes: IDPP y su entorno
 - Los términos de referencia
 - El equipo, la metodología, las limitaciones y la agenda de trabajo

- II Avances
 - El avance del Proyecto en relación al POA de 2007
 - El avance del Proyecto en relación a los términos de referencia

- III Recomendaciones

- IV Anexos
 - A: Documento de descripción del Proyecto (PRODOC)
 - B: Términos de referencia
 - C: Agenda de trabajo con lista de personas entrevistadas
 - D: Lista de documentos consultados

0 RESUMEN EJECUTIVO

Comisionado por la Embajada de Noruega en Guatemala, este repaso trata sobre la segunda fase del proyecto “Fortalecimiento del Instituto de la Defensa Pública Penal, Defensorías Indígenas, fase II”, que se inició en 2006. La misión del Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP) es asegurar el acceso gratuito a la defensa penal a la población guatemalteca con prioridad a personas de escasos recursos y el propósito del presente proyecto es proveer al IDPP las herramientas y las políticas institucionales necesarias para poner este derecho al alcance de la población indígena del país. Consiste en instalar defensorías indígenas en todas las regiones del país y promover la interculturalidad o enfoque étnico como un eje transversal en todos los quehaceres de la institución. El proyecto es financiado por La Embajada de Noruega, administrado por el Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo la modalidad NEX, y ejecutado por IDPP. El presupuesto total asciende a USD 2,236,162, a ejecutarse durante 30 meses de operación.

Los términos de referencia del repaso piden realizar un examen de la implementación del proyecto, considerando los avances y dificultades así como el impacto con miras a proveer insumos y conocimientos que puedan ayudar a precisar los resultados previstos. Los evaluadores han aplicado un acercamiento participativo durante dos semanas de trabajo de campo en Guatemala. El tiempo fue dedicado a una serie de actividades: Lectura de documentos, reuniones con el equipo técnico del proyecto—ahora constituido como una Unidad Técnica dentro de IDPP—visitas a ocho oficinas departamentales de IDPP, entrevistas con autoridades indígenas y otras contrapartes del proyecto más con PNUD y la Embajada.

Conforme el plan original, delineado en el PRODOC, los resultados previstos son tres: R1), fortalecimiento institucional a través de la implementación de una estrategia de defensa con pertinencia cultural; R2), creación de mecanismos de reconocimiento y respeto a las prácticas del derecho indígena; y R3) elaboración de una propuesta de lineamientos de política pública destinada a generar equilibrio y complementariedad entre el sistema jurídico indígena y el sistema correspondiente oficial. El equipo de repaso concluye que hay logros significantes, se ha instalado tres nuevas defensorías indígenas, están por completar una estrategia de defensa técnica legal con pertinencia cultural y un proceso de “transversalización” de un “enfoque étnico” en la institución, a través de distintos procesos de sensibilización y capacitación, está por buen camino (R1). Por otro lado, hay varios ejemplos de actividades poco eficaces y una serie de demoras, en parte debido a fallas en la gestión. También en el trabajo por establecer mecanismos de reconocimiento del derecho indígena y fortalecer las autoridades que lo mantienen (R2) el proyecto muestra logros significantes. En cambio, el diseño de lineamientos para una política pública (R3) todavía está por elaborarse.

Por tanto se recomienda seguir el proyecto y en particular fortalecer el trabajo con las autoridades indígenas ya que es una pieza clave para generar un mejor equilibrio entre el derecho maya y el derecho oficial. De igual manera los evaluadores opinan de la continua institucionalización del proyecto dentro de las estructuras del IDPP será necesario para que los resultados alcanzados sigan convirtiéndose en prácticas permanentes, sin embargo, la transversalización del proyecto no debe ir a costo de atender en forma particular a la población indígena. Asimismo recomendamos que los arreglos de coordinación del proyecto, entre IDPP y PNUD, sean analizados y repensados. Por último consideramos que por los méritos de los objetivos y lo innovador en fomentar una relación directa y respetuosa entre el Estado y las autoridades

indígenas el proyecto debe ser incluido en cualquier futuro portafolio de proyectos de apoyo a pueblos indígenas en Guatemala.

EXECUTIVE SUMMARY

Commissioned by the Norwegian Embassy in Guatemala, this review concerns the second phase of the project “Strengthening IDPP, Indigenous Defence Counselling, Phase II”, which was initiated in 2006. The mission of IDPP (i.e., Guatemala’s Agency for Free Legal Aid in Criminal Cases) is to secure free legal aid in criminal cases to the Guatemalan population and especially to persons of scarce resources, and the purpose of the project at hand is to provide IDPP with the tools and institutional policies necessary for providing the indigenous population with this right. It consists of installing indigenous defence counselling in all the regions of the country and mainstreaming “multiculturalism” or an “ethnic focus” in all activities of the institution. The project is financed by the Norwegian Embassy, administrated by the United Nations Development Programme, through its NEX modality, and carried out by the IDPP. The total budget amounts to USD 2,2236,162 which is to be spent during 30 months of operation.

The Terms of Reference specify two main areas of review: 1) investigating the implementation of the project, assessing its progress and difficulties as well as its impact, and 2) providing input and knowledge that might help in achieving the anticipated results. The evaluators have applied a participative approach method during a two weeks fieldwork in Guatemala, spending time on various activities: Reading of project documents, meeting with the technical team of the project—now constituted as a Technical Unit within IDPP—, visits to eight provincial offices in different parts of the country, and interviews with indigenous leaders and other counterparts of the project as well as with UNDP and the Embassy.

The original plan, as formulated in the project document (PRODOC), anticipates three results: R1), a strengthening of the institution through creating a defence strategy sensitive to cultural background and variation; R2) the creation of mechanisms that enhance the recognition of and respect for indigenous legal practices; and R3) the making of a proposal for the design of a public policy aimed at generating balance y complementariedad between indigenous law and official law. The review concludes that the project shows significant achievements. It has installed three new indigenous defence offices, and a strategy for legal defence sensitive to cultural difference is in the process of being established. Moreover, the mainstreaming of an ethnic focus in the institution, through different processes of awareness raising and training, has progressed significantly (R1). On the other hand, there are various examples of activities which have been less efficient and there have been serious delays, partly due to the weak management of the project. As for the efforts to establish mechanisms for enhancing the recognition of and respect for indigenous legal practices and that aim at strengthening the authorities that maintain them, the project demonstrates important achievements (R2). However, the framework for a public policy in this area is still to be designed (R3).

In sum, the review team recommends a continuation of the project, and considers that the work with the indigenous authorities is essential for establishing a better balance between Mayan and official law. Furthermore, the evaluators believe that it is necessary to continue the work with mainstreaming the project within the organization structure of the IDPP in or-

der to convert the results in permanent practices. Mainstreaming should not, however, be carried out at the cost of giving particular attention to the indigenous population. Moreover, we recommend that the coordination arrangements between IDPP and UNDP are analysed and reconsidered. Finally, we think that, due the project's merits and its innovative approach in establishing a direct and respectful relationship between the State and indigenous authorities, the project should be included in any future project portfolio for supporting the indigenous peoples of Guatemala.

I INTRODUCCIÓN

Presentación

El proyecto “Fortalecimiento del Instituto de la Defensa Pública Penal – Defensorías Indígenas – Fase II” (de ahora en adelante llamado “el Proyecto”) es un seguimiento de la primera fase del proyecto del mismo nombre que fue ejecutado entre enero de 2002 y diciembre de 2004; la Fase II fue planificado con una duración de 30 meses a partir de diciembre de 2005. Su propósito es dotarle al Instituto de Defensa Pública Penal (IDPP) las herramientas y las políticas institucionales necesarias para reconocer y facilitar el derecho a la defensa jurídica penal a la población indígena de Guatemala, primero en forma de la figura de “defensor indígena” trabajando junto al “defensor público” y, a mediano y largo plazo, la transversalización de un “eje de interculturalidad” en todo el quehacer de la institución. En la primera tanto como en la segunda fase el proyecto es financiado por la Real Embajada de Noruega (de ahora en adelante “la Embajada”) y ejecutado por el Programa de Las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) bajo la modalidad NEX, o sea ejecución nacional, es decir que el mismo IDPP es la agencia ejecutora.

Los objetivos principales—enunciados como “resultados [previstos]” en la descripción original del Proyecto (el PRODOC) y los Planes Operativos Anuales (los POA) siguientes—son tres: (1) fortalecimiento institucional a través de la implementación de una estrategia de defensa técnica legal con pertenencia sociocultural, (2) creación de mecanismos de reconocimiento y respeto a las prácticas del derecho indígena y (3) elaboración de una propuesta de lineamientos de política pública destinada a generar equilibrio y complementariedad entre el sistema jurídico indígena y el sistema correspondiente oficial.

En su apreciación de la solicitud original para la fase II, recibida del PNUD Guatemala el 12 de agosto de 2005, la Embajada razona que, puesto que la cooperación de Noruega se basa en los Acuerdos de Paz y las obligaciones que tiene Guatemala de cumplir con los tratados internacionales de los derechos humanos, entre ellos la Convención 169 de 1989 de la OIT, sobre los derechos de pueblos indígenas y tribales (de ahora en adelante “Convención 169”), el Proyecto es una contribución a su programa de apoyo al sector de justicia de Guatemala y además consistente con las prioridades que rigen la cooperación noruega con la región centroamericana y pueblos indígenas en general. Por lo tanto se decidió aportar el Proyecto y se prosiguió a insertarlo en el “Multi Year Funding Framework” (MYFF) entre el Gobierno de Noruega y PNUD originalmente firmado el 2 de diciembre de 2003.

La descripción original—el llamado PRODOC—establece un costo total correspondiente a USD 2,236,162, a ejecutarse durante los 30 meses de operación. Por varias razones, entre ellas varios cambios de la dirección de la unidad técnica responsable dentro de IDPP, el Proyecto acumuló una serie de contratiempos de manera que el Proyecto se inició con seis meses de atraso. Por lo tanto el Plan Operativo Anual (de ahora en adelante el “POA”) para 2007 contempló la ejecución de aproximadamente la mitad del presupuesto y la implementación de la mitad de las actividades y como consecuencia el presente repaso se concentra en las actividades y los resultados obtenidos durante 2007 aunque en muchos casos originalmente fueron planificados para tener lugar en 2006.

Un repaso como éste constituye un procedimiento regular de la Embajada, junto con las reuniones anuales tripartitas entre IDPP, PNUD y la Embajada. Es parte de los controles de calidad que se aplican en la cooperación noruega; en la fase anterior también hubo un repaso (ver la lista de documentos consultados). Los Términos de Referencia (de ahora en adelante “TdR”) del presente repaso (ver Anexo 2) pide “examinar la implementación del proyecto, considerando los avances y dificultades así como el impacto” que hayan tenido las actividades asociadas hasta la fecha, y “proveer insumos...que puedan ayudar a precisar los resultados propuestos en el PRODOC”.

En esta introducción se presenta, primero, una descripción general del proyecto y su entorno político e institucional, luego viene una presentación, análisis y operativización de los TdR, seguido por una presentación del equipo, el trabajo realizado, la metodología y las limitaciones encontradas. En la segunda sección se prosigue a relatar los resultados del repaso, comparándolos con los POA y algunos parámetros que derivamos al operativizar los TdR. En la última sección presentamos una serie de recomendaciones “con la finalidad de garantizar el mejor impacto posible”, como dicen los mismos TdR.

Descripción general del Proyecto

El PRODOC plantea que para lograr los tres resultados previstos (ver arriba) el IDPP pondrá en función una “estrategia de defensa” o “modelo de gestión” que será “diseñado y elaborado especialmente para la atención de casos que requieren asistencia y representación legal con enfoque intercultural”. En la interpretación del equipo este modelo consiste, en primer lugar, en la elaboración de un acercamiento o procedimiento de defensa en casos que de alguna u otra manera involucre normas jurídicas indígenas (sean éstas incumplimiento de reglas no escritas de conducta, el uso de procedimientos comunitarios de resolución de conflictos en un proceso judicial o la ausencia de o falta de respeto por tales procesos cuando el caso es tratado por el sistema oficial) y será plasmado en forma de un formato electrónico dentro del sistema informático de IDPP (llamado SIADEP). En sus trabajos todos los defensores deben usar este modelo para tramitar “casos con pertinencia cultural” en sus distintas etapas. Segundo, por “modelo de gestión” también se entiende la transversalización de estos procedimientos en un “eje de interculturalidad”, es decir, que todo el personal en todas sus tareas debe tener presente el hecho de que aproximadamente la mitad de la población guatemalteca es indígena y que actúen con la sensibilidad correspondiente, un reto similar al trabajo para crear instituciones públicas que ofrezcan servicios a la mujer y al hombre en igualdad de condiciones.

En todo caso, en el PRODOC el objetivo general sale en forma de tres resultados, donde “R1” se refiere a una institución fortalecida con la adopción de la referida estrategia de defensa con pertinencia cultural, “R2” es un conjunto de mecanismos de reconocimiento de derecho indígena y R3 es una propuesta de política pública a consensuarse con otras instancias del sector de justicia del país. Para obtener tales resultados el POA de 2007 incluye una larga serie de actividades que, en breve, son las siguientes:

R1:

- elaboración de un marco teórico o documento de referencia para el modelo de gestión y su socialización en la institución
- establecimiento de un banco de datos sobre estudiantes de derecho indígenas que puedan ser reclutados por IDPP, tanto como cursos de preparación para estos estudiantes, diseñados para apoyarles graduarse como licenciados

- recopilación y sistematización de fallos dictados por los tribunales en forma de una lista de “casos paradigmáticos” que luego puedan servir en el diseño del modelo de gestión
- una serie de cursos de sensibilización para todo el personal
- varias capacitaciones de los defensores, en el modelo de gestión a desarrollarse tanto como en peritaje cultural
- la apertura de tres nuevas defensorías en los departamentos del interior del país (San Marcos, Puerto Barrios y Poptún) y contratación de defensores indígenas
- la contratación de un equipo técnico en la sede central, dedicado a la ejecución de estas actividades dentro y fuera de la institución
- la paulatina conversión de este equipo en una unidad técnica regular de IDPP
- incorporación de la perspectiva de género

R2:

- apoyo a procesos de capacitación de autoridades indígenas en las regiones de Occidente y Nororiente
- investigación de la institucionalidad indígena en las mismas regiones
- contratación de ONGs para ejecutar las mismas actividades y el monitoreo y seguimiento de las mismas ONGs
- una campaña de divulgación y sensibilización sobre los derechos de los pueblos indígenas y la función del IDPP en el tema

R3:

- recopilación y sistematización de experiencias previas de diálogo con otros actores y creación de espacios de diálogo
- obtención de insumos para la elaboración de una propuesta de lineamiento de la política pública

NB: Cabe repetir y resaltar el hecho de que varias de estas actividades fueron transferidas del POA de 2006 al de 2007, y de manera igual otras serán transportadas del 2007 al 2008.

En la siguiente sección entraremos en más detalle en cada una de estas actividades, sin embargo, como ya se puede detectar, las relaciones entre las muchas actividades y los resultados previstos no siempre son muy claras y además los productos son de muy distintos tipos, en muchos casos se trata de informes de consultorías cuya vinculación con el grueso del Proyecto varía mucho. Además del atraso al iniciarse el Proyecto y frecuentes cambios en su dirección durante el primer año, estas debilidades en su implementación también han ocasionado demoras.

Antecedentes: IDPP y su entorno

El IDPP es el segundo más joven y más pequeño de las instituciones dentro del sector de justicia del Estado guatemalteco, tiene su lugar natural al lado de la Policía Nacional Civil (PNC), el Ministerio Público (MP), los tribunales del Organismo Judicial (OJ) y el recién creado Instituto Nacional de Ciencias Forenses. Nacido en parte como resultado de los acuerdos de paz y en parte de una reforma judicial iniciada ya antes, el IDPP actualmente cuenta con unos 900 empleados (de los cuales aprox. 650 son abogados o auxiliares de abogados) en su sede central en la capital y las 13 oficinas regionales. Su presupuesto anual oscila alrededor de GTQ 103 millones anuales, o sea, un 2 % de los fondos totales destinados al sector de jus-

ticia en Guatemala. Su misión es “asegurar a toda persona el acceso a la defensoría pública gratuita con prioridad a personas de escasos recursos dentro del proceso penal guatemalteco” (Art. 2, Ley de IDPP) y en 2007 recibió unos 33,000 casos. Desde el inicio en 1997, igual que ha sido el caso con PNC, OJ y MP, el IDPP durante la última década, ha recibido apoyo técnico y financiero de la cooperación internacional, particularmente en las áreas que involucran a indígenas en su quehacer institucional, y de hecho todas las 14 defensorías indígenas actuales de la institución han sido iniciadas con ayuda de España y Noruega. Sin embargo, es importante señalar que en el contexto de la cooperación, el apoyo al Estado guatemalteco siempre ha sido un componente relativamente pequeño. En efecto, comparado con otros países en vías de desarrollo, las instituciones estatales guatemaltecos son relativamente fuertes y autosuficientes.

Otro antecedente importante es que desde que la presente Directora de IDPP, Lic. Blanca Stalling, asumió la dirección en 2005, es política institucional transversalizar las Defensorías Indígenas. En la fase anterior éstas podrían aparecer como una sección aparte de la operación regular de la institución. Solamente leyendo el PRODOC y los POA es difícil comprender exactamente la posición de las defensorías indígenas en el contexto general institucional, sin embargo, estudiando el organigrama y repasando nueve de las instalaciones regionales de IDPP, el equipo pudo constatar que en la práctica hay poca diferencia entre un defensor público común y un defensor indígena, las dos figuras trabajan juntos y en las mismas condiciones. La diferencia más bien se muestra en la pertenencia cultural del cliente y la estrategia adoptada en la ejecución de la defensa ante el juez—y además la procedencia de los fondos relevantes.

Por último quisiéramos señalar que cómo país y jurisdicción, Guatemala siempre ha albergado dos sistemas de justicia, el uno derivado de Europa y sirviendo a la población hispanohablante y el otro desarrollándose dentro de las comunidades mayas; o sea, un sistema dual donde el componente indígena durante los dos últimos siglos como república independiente asumió la forma de “juzgados indígenas” en municipios con población indígena, hasta la unificación del organismo judicial en 1987 y la supresión de esa institución. En esta perspectiva, el establecimiento de “defensorías indígenas” a partir de 2000 no es tan revolucionario, lo nuevo más bien reside en la ideología de “interculturalidad” porque se trata de poner los dos sistemas en igualdad de condiciones. Cuando el Proyecto realiza acciones para “fortalecer las autoridades indígenas” es la primera vez que el Estado guatemalteco no sólo acepta el multiculturalismo del país sino también respeta una cultura indígena que anteriormente fue considerado, a lo mejor, una antesala de la modernidad característica de la cultura hispana.

Los términos de referencia

Los TdR concretizan los dos objetivos generales—(1) un examen de la implementación del proyecto, considerando los avances y dificultades así como el impacto y (2) la provisión de insumos y conocimientos que puedan ayudar a precisar los resultados propuestos en el PRODOC—en 12 puntos que definen su alcance. Para desarrollar una metodología, y para mejor definir el alcance del trabajo, el equipo los clasificó y analizó como sigue (para una reproducción literal ver Anexo 2). Se verá que los diez primeros puntos (a-j) son concretizaciones del objetivo general (1) y puntos (k) y (l) corresponden al objetivo (2):

El primer punto (a) pide al equipo investigar la relevancia y pertenencia de los objetivos y resultados del Proyecto, identificar si son consistentes con las prioridades del IDPP—o sea,

medir el nivel de apropiación que tiene la institución ejecutora, lo que a su vez corresponde al grado de sostenibilidad de los cambios que se propone efectuar en el Proyecto. El segundo punto (b) se dirige a los mismos aspectos de un proceso de cambio al pedir una evaluación de la relevancia y el impacto que han tenido las oficinas de Defensorías Indígenas dentro de la institución.

Mientras que los puntos (a) y (b) se refieren a la eficacia del diseño del Proyecto¹, los puntos siguientes dirigen la atención más bien al nivel de implementación práctica: Punto (c) pide una valoración de los resultados que han generado la construcción de la estrategia de defensa “con enfoque intercultural” y (d) pide valorar la pertinencia, relevancia e impacto de las actividades con las autoridades indígenas. En otras palabras, estos dos puntos requieren una investigación de los resultados de las actividades diseñadas para producir cambios dentro de (c) y fuera de (d) la institución.

El punto (e) se refiere a la eficacia no del diseño sino de los resultados en el terreno. En esta perspectiva el punto (f) es solamente una concretización de ese interrogante general al pedir información sobre la eficacia de las muchas actividades de capacitación, o sea, si los cursos han logrado efectuar los cambios deseados en los grupos meta (que incluyen estudiantes de derecho, autoridades indígenas y personal de IDPP).

El punto (g) es una precisión de los puntos anteriores ya que pide identificar los factores que le hayan restado eficacia y eficiencia al Proyecto. Punto (h) es bastante similar a los puntos anteriores ya que pide analizar las estrategias adoptadas para alcanzar los resultados previstos, o sea, se refiere a las actividades (puntos c y d, además de la parte que trata sobre “impacto” del inciso b), pero antes que todo dirige la atención a los aspectos de dirección o gestión del Proyecto.

Punto (i) trata sobre la eficiencia en el uso de los recursos financieros.

Punto (j) pide que se investigue la incidencia del PNUD.

Punto (k) pide hacer recomendaciones y el (l) va aún más allá en pedir una análisis de las posibilidades de darle futuro seguimiento a los objetivos del Proyecto.

Para responder a estas preguntas el equipo ha tratado de visualizar el Proyecto en el formato del marco lógico, o sea, tratando de valorar el grado de correspondencia entre las actividades enumeradas en los POA, los resultados previstos y las metas planificadas. Ese enfoque nos ha llevado a pensar en el Proyecto como consistiendo un conjunto de actividades agrupados alrededor de dos grande vertientes, la primera es la reconstrucción de IDPP como una entidad especializada para brindar defensa legal a la población indígena y la otra es una especie de “re-consolidación” de las autoridades indígenas como instancias capaces de administrar el derecho indígena en sus comunidades y hacerlo en cooperación con el Estado. En esta perspectiva también da mejor sentido el objetivo general de “construir un Estado democrático y multicultural” así como los puntos de los TdR que piden “proveer insumos...con la finalidad de garantizar el mejor impacto posible del objetivo general”.

¹ Con la excepción de la parte sobre el impacto del inciso b) que tiene que ver con la implementación.

El equipo, la metodología, las limitaciones y la agenda del trabajo

Los dos miembros del equipo, Stener Ekern y Esben Leifsen, son ambos doctores en antropología social y trabajan como investigadores en el Centro Noruego de Derechos Humanos de la Universidad de Oslo, Noruega; el primero tiene mucha experiencia en trabajar con indígenas en Guatemala y el segundo en Ecuador. Trabajaron en el campo por un total de dos semanas, tiempo que fue dedicado a una serie de reuniones con el equipo técnico del Proyecto—que a la vez funciona como una de las nueve coordinaciones técnicas profesionales de IDPP, específicamente la Coordinación Enfoque Étnico, con una serie de personas de la dirección de IDPP (que también es la dirección del Proyecto), visitas a ocho oficinas de IDPP fuera de la capital, una serie de representantes de autoridades indígenas en las regiones visitadas, algunas de las ONGs contratadas para trabajar con las autoridades indígenas y en el caso de Totonicapán también los tres jueces de OJ en este lugar, con algunos de los estudiantes cursados, uno de los consultores contratados para elaborar un curso, y finalmente con representantes de PNUD y la Embajada. (Anexo 3 ofrece la agenda completa.)

Los TdR sugieren que el repaso se base en “un acercamiento participativo” con miras a “analizar diferentes apreciaciones...y puntos de vista”. En todo su trabajo, el equipo utilizó una especie de entrevista abierta, es decir, invitamos los entrevistados a reflexionar alrededor de cinco temas que deducimos de los TdR antes de iniciar el trabajo. Estos cinco temas eran:

- -la posición de las defensorías indígenas/ el modelo / el Proyecto en relación a las demás actividades de la institución
- -el impacto local (en las comunidades indígenas) de las actividades del Proyecto
- -el procesamiento de los casos sujetos a una estrategia de enfoque intercultural (¿qué pasa con estos casos una vez asumidos por IDPP?)
- -¿cómo se puede identificar y reforzar procesos que fortalezcan autoridades indígenas?
- -sus opiniones acerca de los cursos de sensibilización y capacitación (i.e. sobre la implementación de la política de transversalización)

Debe señalarse que para facilitar la investigación de los dos “vertientes” del Proyecto a través de estos cinco temarios, el equipo técnico de IDPP prestó constante apoyo con su disposición no solamente de responder cualquier pregunta, buscar cualquier persona y reunir a todo su grupo por dos largas jornadas de trabajo, sino también acompañarnos a ocho oficinas regionales dispersos por todo el país y reunir a varios grupos de autoridades indígenas en Chiquimula, Puerto Barrios, Poptún, Cobán, Chichicastenango, Totonicapán y Santa Cruz.

Los TdR también estipula darle lectura a una larga serie de documentos, no sólo el PRODOC, los POA de los periodos 2006, 2007 y 2008 y los informes narrativos y financieros acumulados, sino también los muchos productos textuales como consultorías, diagnósticos, manuales, bases de datos, boletas y el llamado marco teórico conceptual. Como se verá abajo se trata de una producción considerable y cabe señalar que gran parte de estos documentos sólo lo hemos podido revisar durante la estadía en Guatemala.

Siguiendo con las limitaciones, obviamente el principal ha sido escasez de tiempo. No hemos podido leer todos los documentos con igual nitidez, no hemos podido entrevistar a todas las personas involucradas en el diseño y gestión del proyecto, ni tampoco a todos los consultores que han contribuido, ni mucho menos toda la gente involucrada en las actividades en el campo. Donde estas limitaciones han afectado seriamente nuestras valoraciones lo notamos en el texto que sigue. Donde no hemos logrado cumplir con todos los puntos de los TdR es en su

sugerencia de entrevistarnos también con distintos actores (jueces y fiscales del OJ y MP, representantes de la sociedad civil y de la llamada Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia, donde IDPP trabaja juntos con OJ y MP), y con otros donantes relevantes. Considerando que esas reuniones antes que todo eran relacionadas con la evaluación del R3 del Proyecto, con el cual el trabajo aún está en una fase muy inicial, y también en vista de los otros aspectos de los relativamente grandes atrasos en la ejecución del proyecto, el equipo optó por concentrar su tiempo y sus esfuerzos en medir el avance de R1 y R2 y los aspectos internos de la organización.

Al terminar esta introducción también queremos agradecer a las tres instituciones que no sólo pidieron nuestra opinión independiente de sus labores, sino también ofrecieron una vista única de un proceso interesantísimo en el campo de pluralismo jurídico y derecho indígena.

II AVANCES

El avance del Proyecto en relación al POA de 2007

En esta sección revisamos los avances y retrasos en el proyecto en relación a las metas y actividades enumeradas en el POA para 2007. En la primera parte indicamos algunas tendencias generales, la relevancia, eficacia y eficiencia del Proyecto en su conjunto, pero la atención antes que todo va dirigido a la revisión detallada de las actividades planificadas y realizadas. Además mencionamos los puntos que más han dificultado la ejecución del Proyecto y las limitaciones que tuvimos en revisar todos los documentos producidos en una estadía breve. Como ya se notó, y como se verá durante el texto que sigue, el plan para 2007 incluye muchas actividades originalmente planificadas para 2006. Implícitamente, los TdR también piden una revisión de las actividades de 2006, sin embargo, dadas las demoras, el hecho de que revisamos todos los productos disponibles independientemente de su año de elaboración y tomando en cuenta el deseo expresado en los mismos TdR de contar con un informe propositivo, mirando hacia el futuro (en vez de ser una evaluación final), se tomó la decisión de enfocarnos en el año de 2007. Al fin y al cabo pensamos que hemos podido generar una visión bastante completa de los avances del proyecto, punto por punto, y tenemos las siguientes observaciones generales:

El Proyecto ha avanzado más en alcanzar las metas reunidas en R1, menos en R2 y muy poco en el R3. Hay logros significantes en la creación de una política intercultural institucional—i.e., la transversalización—tanto como en el desarrollo de una estrategia de defensa técnica legal con pertinencia cultural al servicio de los defensores indígenas (R1). También en el trabajo por establecer mecanismos de reconocimiento del derecho indígena y fortalecer las autoridades que lo mantiene (R2) el Proyecto muestra logros significantes. En cambio, en cuanto al diseño de lineamientos para una política pública (R3) no observamos mayores avances, pero es importante darse cuenta de que tal propuesta también se basará en los otros dos resultados, específicamente la continua consulta con las autoridades indígenas, y por tanto es tarea del último año del Proyecto.

Cabe señalar que también en cuanto a los dos primeros resultados aún quedan metas y actividades no alcanzadas o no realizadas. En cuanto al R1, con la excepción de algunos encuentros o conversaciones informales, una coordinación interna con las Unidades de Planificación y de

Género, y la contratación de una ONG consultora para hacer un diagnóstico que en enero de 2008 todavía no estaba listo, no se ha trabajado la temática de la mujer indígena y de género. Tampoco se ha logrado finalizar el modelo de gestión de casos (la estrategia de defensa) de pertenencia cultural, lo que existe es una práctica de utilizar el Convenio 169 cuando los defensores indígenas (u otros defensores) en casos donde ello sea pertinente y una boleta que puede ser recolectada por el personal de esa unidad central cuando visitan las oficinas departamentales. Estos últimos elementos están en fase de ser introducido al SIADEP. En R2 queda pendiente la campaña de divulgación de información sobre el derecho indígena al público en general; una razón de su postergación fue que se consideró poco oportuno realizarla durante el año electoral de 2007.

Observaciones específicas

R1 consiste de una serie de 5 metas, cada una con de 2 a 6 distintas actividades de varios tipos que van desde la producción de textos escolares, investigaciones, puesta en marcha de procesos organizativos, contratación de servicios y la operación de una nueva unidad técnica—la de la Coordinación Enfoque Étnico—dentro de las nueve unidades técnicas que juntos forman la columna vertebral de IDPP. Algunas de las actividades son contratadas de consultores externos (para tal fin IDPP mantiene un banco de consultores, pero toda adquisición debe pasar por concurso público) mientras que otras son tareas regulares de la nueva Unidad de Enfoque Étnico. Debe tenerse presente que la mayoría de las actividades del POA 2007 también aparecieron en POA 2006 y algunas siguen pendientes para 2008.

La primera meta (R1.1) es la creación de un sistema de defensa pública integral y la elaboración de un modelo de gestión de casos, a alcanzarse a través de seis actividades que son como sigue: (1.1 A1) la elaboración, validación y socialización de un documento llamado “marco teórico” y además del mismo “modelo de gestión de casos” cuya adopción es razonado y justificado con este documento. Es un trabajo puntual, hecho por un consultor externo y lo hemos revisado. En la opinión del equipo técnico del Proyecto es un aporte valioso que ha sido útil para crear comprensión e identificación con el Proyecto en IDPP—proceso fundamental para transversalizar el Proyecto.

La actividad 1.1 A2 se refiere al trabajo necesario para elaborar un banco de datos de estudiantes indígenas que al graduarse pueden trabajar con IDPP. Tenemos entendido que este trabajo ha sido terminado y con éxito. La actividad 1.1 A3 se refiere a los cursos dirigidos a los estudiantes identificados por actividad A2, para tal fin hubo un concurso público para identificar ONGs u otras instituciones educativas capaces de asumir esta tarea y la ONG CEIL² con base en Quetzaltenango ganó. A juzgar de los informes de CEIL y una reunión con CEIL y algunos estudiantes en Quetzaltenango, se puede concluir que en el Occidente esta actividad ha sido exitosa y por tanto están contratando a CEIL para otro ciclo escolar.

La actividad 1.1 A4 consiste en la acumulación de fallos dictados por los tribunales que, en forma de una compilación, va a servir como insumo en manuales de estrategias de defensa intercultural y/o los cursos de capacitación de la institución. Revisamos una primera copia de este trabajo, contiene todos los documentos acumulados en 12 casos específicos, es un trabajo interesantísimo y seguramente con gran potencial, sin embargo, hace falta la parte analítica y su armonización con los otros documentos pedagógicos que el Proyecto contiene. Cabe mencionar que en este caso los responsables son el mismo equipo técnico. La actividad 1.1 A5 es

² Centro de Estudios e Investigación y Acción Legal.

otra tarea a realizarse por el equipo técnico, consiste en la socialización del modelo de atención de casos—modelo que estrictamente es la meta general de R1 y que ya no está listo—dentro de la institución y también fuera de IDPP, ese último aspecto como parte del trabajo a realizarse bajo R3. Actividad 1.1 A6 se refiere a una tarea que fue realizada en 2006, se trata de una consultoría para elaborar un guía de peritaje cultural, documento de bastante buena calidad en nuestra opinión.

La meta 1.2 es contar con un proceso de formación y capacitación de los defensores públicos cuyo contenido curricular sirva para aplicar la estrategia de defensa con enfoque intercultural. Su primera actividad, 1.2 A1, es otro producto pedido de un consultor externo (proceso iniciado en 2006) y consiste en la elaboración de un “manual pedagógico”. Hemos revisado este documento y la conclusión es que no reúne las calidades necesarias, ni pedagógicamente ni tampoco como introducción al derecho maya de Guatemala. Ya existen estudios y textos sobre ese tema en Guatemala de mucha mejor calidad.³ Durante el repaso el equipo pudo constatar que esa opinión fue compartida por varias instancias dentro del mismo IDPP, sin embargo, tenemos entendido que actualmente se está haciendo una mediación pedagógica en la Unidad de Formación y Capacitación para poder utilizar el texto en el proceso de sensibilización. Nos enteramos de que esa situación en parte se debía a una serie de mal entendidos entre la dirección del proyecto y el consultor, entonces es un caso de fallas en la gestión del Proyecto, en todo caso es un uso cuestionable de recursos. La actividad 1.2 A2 se refiere a la capacitación de los capacitadores de IDPP en el futuro uso de este manual pedagógico y por tanto es una actividad pendiente.

La actividad 1.2 A3 es la elaboración de un documento de “detección de necesidades” que, según tenemos entendido, iba a ser un documento de apoyo para el desarrollo de los cursos de capacitación en defensa intercultural, y fue pedido de un consultor interno.

La actividad 1.2 A4 se refiere a la formulación de módulos de capacitación que IDPP va a usar para entrenar a su personal técnico en el modelo de defensa intercultural. Ya mencionamos cómo el manual pedagógico no fue de la calidad necesaria pero que ahora se está haciendo una revisión. Durante las entrevistas con la Unidad de Formación y Capacitación, nos enteramos de que un “módulo de interculturalidad” ya figura en un plan para establecer un Programa de Formación del Defensor Público” diseñado para ser parte de una carrera profesional por los funcionarios de IDPP—otro parte fundamental en el proceso de transversalización. En otra entrevista, con el Departamento de Desarrollo Organizacional, nos informaron que IDPP también tienen una serie de cursos para todo el personal en su conjunto, orientados hacia la sensibilización de todos en materia de las culturas indígenas de Guatemala y la interculturalidad, y aquí se ha podido utilizar el referido manual pedagógico.

La actividad 1.2 A5 también se inscribe en las series de actividades pedagógicas, se trata de la realización de una serie de talleres en peritaje cultural para el personal técnico. En este caso se contrató a una consultora ajena que, por la suma asignada, también elaboró un documento guía de cómo hacer peritaje cultural. Todas las personas consultadas hablaron muy bien de esta serie de talleres y después de haber entrevistado a la misma consultora y haber revisado los documentos producidos, concordamos con esa conclusión.

La meta 1.3 es contar con tres nuevas oficinas de defensa indígena en varios departamentos (actividad 1.3 A1) y fortalecer algunas de las ya existentes empleando más personal especiali-

³ Por ejemplo los volúmenes sobre los sistemas jurídicos k'iche, kaqchikel, etc., publicados por la Universidad Rafael Landívar (IDIES) en 1999.

zados, como intérpretes y asistentes (1.3 A2). En total, el equipo evaluador logró visitar y entrevistarse con personal de las oficinas de IDPP en 13 lugares: Santa Cruz del Quiché, Nebaj (la defensora allí se presentó en Santa Cruz), Totonicapán, Quetzaltenango, Ixchiguán (el defensor allí vino a Quetzaltenango), Santiago Atitlán, Sololá, Chiquimula, Puerto Barrios, Poptún, San Luis Petén (el defensor allí vino a Poptún) y Cobán. Nuestra conclusión es que ambas actividades muestran muchos resultados positivos, y en dos de los casos con nuevos defensores indígenas, Nebaj e Ixchiguán, todo pareció ir muy bien. Por otro lado, no ha sido posible poner en marcha las prácticas de la defensoría indígena en Poptún debido a lo que percibimos como actitud de incompreensión frente a la problemática de interculturalidad por parte del actual defensor público de este lugar.⁴ También registramos que ha sido difícil obtener estabilidad laboral en el caso de la defensoría indígena en Puerto Barrios; en su corto tiempo de existencia (desde octubre 2006) una persona ha renunciado y la segunda está por renunciar estos días. Comenta IDPP que esa situación es derivada de los bajos salarios que tienen frente a los de los otros operadores de justicia. Sin embargo, a nivel general tenemos la impresión de que la mayoría de los sedes de IDPP han sido fortalecidos por el Proyecto, la cobertura de servicios jurídicos se ha mejorado notablemente al establecerse nuevas sedes y por último queremos resaltar que en por ejemplo de los casos de Santa Cruz, Totonicapán y Sololá, el proceso de transversalización ha avanzado bastante en el sentido de que todos los defensores de hecho son defensores indígenas en estas zonas de un 90 % y más de población maya.

No hemos revisado el proceso de contratación de todo este personal nuevo.

La meta 1.4 es incorporar una perspectiva de género en la formulación de la estrategia de defensa con pertinencia cultural, a través de cuatro actividades, que como ya señalamos, en su mayoría no se han iniciado. 1.4 A1 es hacer un diagnóstico sobre la situación de la mujer indígena. En enero de 2008 este trabajo estaba en su inicio, se había contratado a una ONG o empresa de consultores—Vox Latina—y se supone que el trabajo estaba por buen camino. 1.4 A2 también es actividad pendiente, se trata de la sistematización de resolución de casos con enfoque de género y pertinencia cultural. El equipo técnico manifestó que no se dispone de material substancial y suficiente para iniciar la sistematización; sólo existen dos casos (uno de Santa Cruz y otro de Nebaj) de los cuales el último sirve como caso ilustrativo. En cuanto a las actividades 1.4 A3 y A4, reuniones de acercamiento e implementación de acuerdos con organizaciones que trabajan la temática de la mujer indígena, no tenemos registrado más que en algún momento una coordinación con DEMI.

La meta 1.5, “contar con personal técnico especializado” se refiere a la contratación del equipo del Proyecto, específicamente la financiación de la tercera parte de sus gastos de operación mientras que las otras dos partes salen financiados por ser las últimas metas de los resultados 2 y 3 (2.2 y 3.3, respectivamente). Esta manera de “dividir” el equipo técnico es resultado de los formatos que usa PNUD para administrar sus proyectos.

R2—la existencia de mecanismos de reconocimiento y respeto a las prácticas del derecho indígena—tiene dos metas. La primera es fortalecer autoridades y líderes indígenas a nivel local y municipal a través de procesos de formación y capacitación, así como su interrelación con el IDPP, y el POA de 2007 especifica siete actividades. La 2.1 A1 es apoyar procesos de capacitación de autoridades indígenas en las regiones del Occidente y Nororiente para que conozcan el sistema de la justicia formal y sus propios derechos formales dentro del sistema

⁴ En un comentario a la primera versión de este informe IDPP nos informa que está en proceso la contratación de un defensor indígena para esta área.

penal y el contenido de la Convención 169. El repaso consistió en tener una serie de reuniones con autoridades indígenas, convocadas por IDPP para estar presentes durante nuestras visitas, en Chichicastenango, Santa Cruz, Totonicapán, Chiquimula, Poptún y Cobán. Además revisamos una recopilación de informes sobre una serie de talleres y encuentros, en su mayoría organizados por ONGs contratados para tal fin por el equipo técnico de IDPP.

Pensamos que la estrategia de contratar ONGs es buena y óptima. Se trata de tareas grandes, relativamente transitorias y en materias un poco al lado de la especialidad de IDPP que es el campo jurídico. Y creemos que por lo menos en el Occidente Guatemala cuenta con ONGs de suficiente calidad. Donde no existen ONGs capaces, como en el Nororiente, el personal de IDPP se ha visto obligado a trabajar de forma directa, cosa que sólo ha sido posible gracias a un alto grado de entusiasmo y dedicación. Generalmente la documentación de estas labores muestra un buen nivel de participación, sin embargo, la calidad de los informes es variable, resultado de diferentes grados de profesionalismo en el trabajo realizado por las consultorías y en parte de las dificultades que IDPP han tenido en identificar ONGs con suficiente capacidad y conocimiento. Durante las visitas observamos altos niveles de satisfacción entre los líderes indígenas y queremos destacar el gran trabajo que han realizado los dos facilitadores en estrechar lazos con las autoridades indígenas en sus respectivas zonas. También queremos señalar que en Occidente, en varios de los talleres también ha participado personal del MP y OJ de manera que realmente se puede hablar de un mecanismo de fomento de respeto mutuo entre los dos sistemas jurídicos de Guatemala.

La actividad 2.1 A2, el monitoreo y seguimiento a las ONGs contratadas para establecer los mecanismos referidos, también ha sido la responsabilidad de los facilitadores del equipo técnico. En general tenemos una muy buena impresión de la calidad del trabajo de los dos, sin embargo, no encontramos ningún documento que nos permite evaluar el método o contenido de ese monitoreo y seguimiento. Por otro lado, hay que enfatizar que debido a los problemas en identificar ONGs capaces, en la región Nororiente gran parte del trabajo de establecer contacto con las autoridades ha sido asumido por el mismo facilitador.

La actividad 2.1 A3 consiste en un mapeo de organizaciones y actores que trabajan el tema indígena. Fue realizado a través de una consultoría pedida internamente en el IDPP. El documento que hemos revisado consiste en una lista de organizaciones con información adicional rudimentaria y de calidad variable. Cuestionamos la utilidad de este documento, nunca fue mencionado cuando discutimos las posibilidades de identificar organizaciones para coordinar actividades o hacer consultorías.

El equipo técnico tiene responsabilidad directa (pero con remuneración adicional—i.e. los viáticos—a los honorarios que reciben como miembros del equipo) en caso de las tres actividades 2.1 A4, A5 y A6. A4 es un monitoreo sobre condiciones de institucionalidad—es decir, el grado de cohesión y buen funcionamiento de las autoridades comunitarias—en las dos regiones, Occidente y Nororiente y A5 es una sistematización de experiencias de coordinación y diálogo con las mismas autoridades indígenas. Estas dos actividades producirán información importante para desarrollar formas de capacitación adaptadas a la pluralidad de circunstancias que se encuentra en las diferentes comunidades. Actividad A6 se trata de capacitar a autoridades y líderes indígenas de las dos regiones, un trabajo que parece ser paralelo o complementario a (o tal vez viene en sustitución de) lo que realizan las ONGs. Similar a la situación en cuanto a 2.1 A2, no tenemos material que nos permite evaluar qué y cómo el equipo técnico ha llevado a cabo estas actividades. Sin embargo, en las conversaciones sostenidas con los facilitadores, nos han hecho ver que hay grandes diferencias regionales en las condiciones de

institucionalidad. En el Occidente se encuentran estructuras organizativas y autoridades locales fuertes y vigentes. En el Nororiente las estructuras organizativas y el ejercicio de autoridad política social tienden a ser débiles. Las diferencias implican que el fortalecimiento de autoridades es parte integral de los procesos de capacitación en Nororiente mientras que en Occidente el fortalecimiento organizativo ha consistido en llevar a cabo grandes encuentros regionales con las Alcaldías Indígenas de Santa Cruz, Totonicapán, Chichicastenango etc., e incluso han logrado que personas de esas instituciones sólidas han visitado otros municipios con autoridades más débiles. De esta manera nos atreveríamos a afirmar que a pesar de la ausencia de documentos concretos, estas actividades han sido muy exitosas. Adicionalmente queremos subrayar que el fortalecer a las autoridades indígenas y las estructuras organizativas locales es una precondition para tener éxito en el objetivo general del Proyecto.

La última actividad, 2.1. A7, consiste en una campaña de divulgación dirigida a la población en general con información sobre los derechos de la población indígena y la función del IDPP en esta temática. Con la excepción de la contratación de un estudio preliminar, del cual varias personas opinaron favorablemente, no se ha iniciado este trabajo todavía. En reuniones con la dirección de IDPP, con el equipo técnico y durante el debriefing en la Embajada hicimos referencia al punto y pudimos concluir que los planes existentes, plasmados en el POA de 2008, también son muy preliminares y dependerá de una mayor precisión de los resultados previstos del Proyecto (ver también las recomendaciones abajo).

R3 tiene dos metas específicas. La 3.1 busca generar experiencias de diálogo y coordinación entre el sistema formal y el sistema indígena de justicia a través de dos actividades; una recopilación y sistematización de experiencias—que es la 3.1 A1—y la creación de un espacio de diálogo—que es 3.1 A2. La meta 3.2 tiene como fin crear insumos y contenidos mínimos recopilados para el diseño de una política pública en base a las experiencias de diálogo y coordinación. Se efectuará a través de la obtención de insumos (3.2. A1) y un diseño y propuesta de contenidos (3.2 A2). Con la excepción de un intento sin éxito de contratar a un consultor para diseñar una propuesta de contenidos (3.2 A1), no hemos registrado ninguna actividad significativa relacionada con estas metas.

El avance del proyecto en relación a los términos de referencia

En la anterior discusión de los TdR tratamos de ordenar los 12 puntos con interrogantes específicos en un formato más analítico, sometiéndolos a la lógica del “marco lógico” que también es la lógica que trataron de aplicar cuando elaboraron el PRODOC y los POA. Al haber “examinado la implementación del Proyecto”, como primero nos piden los TdR, actividad por actividad, ahora nos toca reflexionar sobre los hallazgos en una manera más analítica para luego “proveer los insumos...que puedan precisar los resultados”. La discusión siguiente la hemos ordenado de igual manera, comenzando con una valoración de la relevancia del Proyecto, a nivel de diseño y planificación tanto como en la realización de las muchas actividades, o sea, los puntos (a), (b) y (h) de los TdR.

En la anterior discusión de los TdR también nos atrevimos a concluir que el Proyecto ha tenido dos grandes “vertientes” de objetivos y metas, la primera es la transversalización del enfoque étnico o paulatina transformación de IDPP en un ente intercultural y la segunda es fortalecer el derecho indígena para que éste posea mayor potencialidad de interacción igualitaria con el derecho oficial. Alrededor de la primera vertiente se agrupan todas las actividades diseñadas para fortalecer lo que en una primera fase ha funcionado como una sección particular

dentro de la institución, o sea, las defensorías indígenas, y luego los esfuerzos para plasmar como rutinas ordinarias, entre todos los defensores, las estrategias de defensa intercultural que en la primera fase fueron elaboradas por los defensores indígenas. Y alrededor de la segunda vertiente agrupamos los esfuerzos por sensibilizar toda la institución acerca de la situación multicultural del país, la necesidad de tener claridad acerca de las culturas indígenas del país y de respetar sus tradiciones de derecho, tanto como las actividades diseñadas para fortalecer los administradores de ese derecho, i.e., las autoridades indígenas, y promover relaciones más igualitarias entre éstas y las autoridades del sistema oficial.

En esta perspectiva, el punto (h) de los TdR nos pide una opinión sobre el Proyecto como plan y conjunto de actividades y la respuesta es mayoritariamente positiva. Creemos que los resultados R1 y R2 tanto como las metas enumeradas son buenas respuestas al reto que la construcción de las dos vertientes impone. Donde tenemos dudas es en cuanto al R3, la propuesta de lineamientos para una política pública. En un comentario a la primera versión al presente informe, IDPP señala que es la política institucional como tal (i.e., el modelo de gestión intercultural) que servirá como insumo. Dado que el modelo resulte exitoso, que haya salido elaborado en coordinación con las autoridades indígenas, reflejando un respeto mutuo, y que las actividades correspondientes hayan resultado siendo eficaces, habrá razón de creer que será un proyecto muy importante en el contexto nacional. Y dado que de hecho no se ha ejecutado mucho hasta la fecha, realmente no podemos opinar más. Sin embargo, nos atreveríamos a decir que para asegurar un éxito será necesario controlar mejor el uso de consultores (porque ya hay demasiado ejemplos de consultorías mal orientadas). También nos atreveríamos a sugerir un papel más activo por parte del PNUD y la Embajada de Noruega en hacer el trabajo de buenos oficios, apoyando al IDPP en su gestión ante los demás actores del sector de justicia y las autoridades de la república. En sus comentarios a la primera versión de este informe PNUD tanto como la Embajada señalan que aquello no es su trabajo, entonces la conclusión podría ser que R3 sea demasiado ambicioso. En todo caso pensamos que será bueno darle más tiempo y reflexión a este componente porque se trata de una suma de USD 137,000, dinero que bien se puede invertir en el resultado 2 para alcanzar a más autoridades indígenas y más operadores de justicia y así consolidar el impacto del Proyecto.

Esta discusión de la relevancia de los resultados y las metas también nos lleva a una valoración del mismo POA de 2007. Como fue evidente en la sección anterior, en algunos casos la relación entre, por ejemplo, la elaboración de un texto sobre “sensibilización” y su ubicación en una política de cambio organizativa no fue claro. No sólo observamos que el texto en si no reunía las calidades necesaria para servir tal propósito, sino también que hacía falta un plan de cómo utilizarlo para iniciar la deseada sensibilización. Este ejemplo muestra con bastante claridad no sólo la debilidad en la construcción del POA—porque las dos metas 1.1 y 1.2 y las 11 actividades enumeradas mezclan procesos de cambio y tareas de dirección (validación, socialización, formación etc.) con tareas técnicas (recopilación de datos, elaboración de documentos)—sino también en la implementación del mismo plan.

Una comparación con el POA de 2008, que en vista de las críticas surgidas durante la Reunión Anual entre la Embajada, PNUD e IDPP en junio de 2007 fue elaborado por un consultor independiente, identificado por PNUD, y en estrecha colaboración con el equipo técnico del Proyecto, refuerza esa conclusión. El POA 2008 es muy distinto y los cambios son sustanciales, no se trata de un simple ajuste. Es mejor ordenado, es orientado hacia la producción de los resultados previstos y todas las actividades aparecen con una lógica de implementación en pasos sucesivos. Además contiene mecanismos de control de calidad, por ejemplo al requerir que la Unidad de Género evalúe una consultoría en el área de la mujer indígena. Creemos que

con un diseño mejor ordenado, y una coordinación más clara, se podía haber evitado lo que pasó con las actividades de sensibilización (1.2 A2 y A4).

Respondiendo más directamente a los puntos (a) y (b) de los TdR, la conclusión es que el nivel de apropiación del Proyecto podría ser mejor. No es bajo, tenemos una impresión generalmente favorable del nivel del grado de identificación con el enfoque étnico en la institución, sin embargo, con más claridad en los planes y una coordinación más visible se habría podido avanzar mucho más. En otras palabras, aunque la relevancia de los resultados es alta, la eficacia ha sido más bien baja. Y si se considera la eficiencia—o sea, el precio en dinero y tiempo perdido en producir insumos poco utilizados (podemos mencionar el Módulo de sensibilización, el Mapeo de organizaciones y la Detección de necesidades) esta conclusión se vuelve más fuerte. Por otro lado, el resultado también es que los atrasos crecieron hasta un nivel donde fue necesario transportar gran parte de las actividades al año de 2008 y rediseñar el plan de manera que todavía se puede llegar al resultado previsto aunque a un costo innecesariamente alto.

El punto (a) de los TdR también pide evaluar si los objetivos y los resultados son consistentes con la prioridades del IDPP; aquí pensamos que sí, ya que es su misión extender sus servicios a toda la población en un país multicultural. Donde pueden quedar dudas es en el nivel de planificación e implementación, o sea, la eficacia del Proyecto. Por ejemplo, es probable que un mejor control de calidad con la producción de documentos de capacitación en el modelo de gestión intercultural, su inmediato aplicación conforme un plan de formación del personal de la institución (plan que sólo existe a partir de 2008 y todavía sin mucha coordinación con el equipo técnico del Proyecto (o la Coordinación Enfoque Étnico)) habría aumentado tanto la eficacia como la eficiencia del Proyecto.

Siguiendo con la eficacia, valorando los resultados de las actividades desarrolladas para generar la estrategia de defensa intercultural y para incrementar la viabilidad y legitimidad del derecho indígena en la práctica (puntos c y d), las conclusiones son similares, o sea, la impresión general es que el equipo técnico ha trabajado bien y muchas de las actividades en si han sido bastante exitosas, sin embargo, también sospechamos que con una mayor coordinación el impacto habría sido más grande y duradero. En el caso del “vertiente interno”, la transversalización, hay demasiado ejemplos de consultorías de calidad variable y cuya aplicación ha sido insegura y poco vinculada con las políticas institucionales necesarias para consolidar el resultado deseado. La inclusión de un módulo de “defensa con enfoque intercultural” en el nuevo Programa de Formación del Defensor Público es un buen paso, lo triste es que esa idea viene tan tarde y todavía hace falta la obligatoriedad y la “bonificación” de los cursos de peritaje cultural (aunque éstos últimos en si han sido muy exitosos).

En el caso de las actividades de fortalecimiento de las autoridades indígenas la situación es mejor, aquí hemos visto, en primer lugar, una serie de actividades bien centradas para estimular un proceso de autogestión en la comunidad indígena y un equipo que trabaja con dedicación y buen conocimiento de los retos prácticos en acercarse a líderes a gran distancia de las instalaciones del Estado físicamente tanto como socialmente. Se destaca el enorme trabajo que es ir visitando los alcaldes comunitarios en las zonas del Nororiente donde existe poca institucionalidad en niveles superiores y se destaca el trabajo realizado en Occidente en movilizar a las Alcaldías Indígenas para participar en el Proyecto. También pensamos que el trabajo invertido en identificar ONGs para multiplicar el impacto ha sido bien ejecutado y que es, en si, una buena manera de aumentar la eficacia y eficiencia del proyecto (tal vez con la excepción del Mapeo de organizaciones). Donde quedará una duda sería en los niveles superio-

res ya que nos preguntamos si no se debería haber destinado un porcentaje más grande del presupuesto total a estas actividades.

En caso de las capacitaciones pensamos que, por lo general, han sido eficaces y eficientes. La debilidad más grande es la cual ya aludimos: la falta de institucionalización explícita de los cursos en peritaje cultural y las fallas en desarrollar un módulo de defensa con enfoque intercultural. Vemos que estos pasos ya están insertadas en el POA de 2008, eso lo aplaudimos, sin embargo, ya se ha perdido mucho tiempo y dinero. Hablando del banco de datos sobre estudiantes creemos que la eficiencia ha sido mayor, hay demoras, pero los resultados son satisfactorios. La duda que queda es, en un plazo mediano, cuántos de los egresados que realmente figurarán como un banco de recursos humanos para IDPP. No es improbable que ese resultado también tenga que ver con otras políticas institucionales, por ejemplo en el campo salarial. Es tentador hacer una referencia al Decreto Gubernativo 22-2004 del Gobierno de Guatemala, “Generalización de la educación bilingüe multicultural e intercultural en el Sistema Educativo Nacional”, que establece un bono incentivo del 10 % sobre el sueldo base para quienes se educen como docentes bilingües. O sea, el impacto del enfoque étnico se multiplicará si la política de capacitación y formación sea acompañada por una política de incentivos salariales.

Resumiendo la discusión de relevancia y eficacia y enfocándonos en los contratiempos del Proyecto (punto g) parece que los dos factores que antes que todo hayan obstaculizado el proyecto son los que tienen que ver con la planificación y la dirección. Las fallas del POA las hemos comentado ya, basta mencionar que están en proceso de superarse con la elaboración eminentemente participativa de un nuevo y rediseñado POA para 2008. El otro punto es donde tenemos menos datos para dar conclusiones claras. Sin embargo, es un hecho que durante los dos primeros años (2006-07) el Proyecto sufrió tres cambios de directores y por tanto algunos impasses. El director que les sucedió es un técnico de planta y además es mejor integrado en los quehaceres cotidianos de la institución al participar regularmente por ejemplo en las reuniones mensuales de todos los coordinadores. De esta manera podemos observar una exitosa transversalización organizativa, sin embargo, pareciera que como tal la Coordinación Enfoque Étnico tiene poco peso dentro de la institución. Aún sabiendo que la Directora Nacional del proyecto es la Directora de la institución, nos preguntamos si no fuera posible establecer una coordinación más fuerte para, por ejemplo, velar para que en el Programa de Formación del Defensor Público se incluya los módulos necesarios para realmente poder hablar de un “modelo de gestión intercultural” internalizado.

Por último, antes de entrar en el campo de las recomendaciones, los TdR piden nuestras opiniones en cuanto a la eficiencia del proyecto y el papel del PNUD. Como ya hemos sugerido una y otra vez pensamos que la eficiencia en la ejecución de gran parte de las actividades del R1 ha sido baja, resultado de un plan poco preciso y falta de controles en la ejecución. En cuanto a las aperturas de nuevas defensorías indígenas realmente no tenemos datos, pero sí tenemos una opinión favorable luego de haber inspeccionado algunas de esas oficinas. Las actividades bajo R2 en el campo han sido mucho más eficientes, nuestra duda más bien está con la repartición de fondos entre R1 y R2 ya que creemos que las últimas actividades si son más eficaces en la búsqueda de más respeto entre derecho indígena y derecho oficial. Por lo demás es difícil opinarse debido a los grandes atrasos en R3 y la parte de R2 que tiene que ver con la campaña.

En cuanto al papel de PNUD observamos que en la segunda mitad de 2007 esta instancia que administra los fondos noruegos intervino en el Proyecto para efectuar la producción de una mejor POA. El resultado ha sido muy positivo. Por otro lado, no hemos podido registrar nin-

guna actividad de PNUD antes de ese momento, o sea, ha habido intercambio de planes e informes pero, aparentemente, ningún intento de intervenir en una gestión que ya en 2006 estaba mostrando claros señales de serias debilidades. El equipo escuchó varios comentarios sobre esta problemática durante su estadía, pero al presentar esta observación en el debriefing, y ver que hubo un acuerdo entre las partes (IDPP y PNUD) de reunirse para tratar el problema, limitaremos nuestros comentarios a lo que se puede deducir de las recomendaciones que siguen.

IV RECOMENDACIONES

- La aplicación del derecho indígena depende en un alto grado de la fuerza de la organización local, por lo tanto opinamos que el fortalecimiento de autoridades indígenas es un trabajo clave que debe seguir siendo priorizado e incluso reforzado con transferencias de fondos no utilizados o sobredimensionados para actividades de menor eficacia.
- La continua institucionalización de la ejecución del proyecto dentro de las estructuras del IDPP es necesario para que los resultados alcanzados sigan convirtiéndose en prácticas permanentes. Debe introducirse una política de incentivos para especializarse en derecho indígena. El plan de establecer un Programa de Formación del Defensor Público, en donde forma parte el definir los escalones en la carrera profesional de la institución, ya contempla un módulo de Defensa con Enfoque Intercultural. Sin embargo, pensamos que este módulo debe ser más grande (actualmente se tratan de sólo 3 de 73 créditos) y completado por otro dirigido al peritaje cultural. O se puede reordenar el Programa, dándoles a los defensores la opción de especializarse en ramas de interculturalidad, género, etc. En ambos casos recomendamos acompañar el Programa de Formación con una política de bonificación salarial.
- La transversalización del proyecto no debe ir a costo de atender en forma particular a la población indígena. Aplaudimos la política de tratar el asunto de interculturalidad en forma de un eje presente en todas las actividades de la institución, sin embargo, la actual asimetría entre el derecho oficial y el indígena es tan grande que una política de acción afirmativa seguirá siendo necesaria en un futuro previsible. De igual manera pensamos que cada oficina de la Defensa Pública debe contar con abogados e intérpretes indígenas y también sugerimos establecer un banco de peritos culturales. Finalmente opinamos que el trabajo de transversalización y socialización de un modelo de gestión intercultural debe ser coordinado con más fuerza ya que como “ejes transversales” las actuales unidades técnicas del Enfoque Étnico y Género deberían gozar de un rango mayor dentro de la institución.
- Recomendamos que el equipo técnico—o la Coordinación Enfoque Étnico—sea complementado con otro facilitador para lograr ejecutar todas las actividades planificadas.
- Los evaluadores estamos concientes de que ni la Embajada ni el PNUD—trabajando conforme el modelo de “ejecución nacional” o NEX—formen parte de la coordinación del Proyecto. Aún así, en vista de las muchas demoras, las fallas en la planificación durante el primer y segundo año y las dudas que tenemos en cuanto a la eficacia del resultado previsto 3, sugeriríamos una participación más activa por parte de PNUD y la Embajada durante lo que queda del Proyecto.

- Tomando en cuenta que por lo menos cuatro de las consultorías muestran fallas serias en su calidad y precio—específicamente el “Boleta para la recopilación de datos...” (1.2 A1), la “Detección de necesidades...” (1.2 A3), el “Manual pedagógico” (1.2 A1) y el “Mapeo de organizaciones” (2.1 A3)—deben aplicarse controles más estrictos en la contratación de consultorías.

- Recomendamos que se apruebe el POA 2008—i.e., incluyendo su prolongación con otros siete meses (del junio a diciembre)—, y que se reconsidere las metas R2 A12-A22, que tienen que ver con la campaña, y las del R3, conforme las presentes recomendaciones.

- Recomendamos retomar el trabajo con glosarios de términos jurídicos de la primera fase, específicamente la traducción de conceptos españoles a los idiomas indígenas. Esta actividad puede verse en relación al fortalecimiento de la educación de intérpretes. Se puede considerar una carrera de intérprete y dotar las defensorías con mini-bibliotecas con literatura en los idiomas locales además de los libros de referencia en derecho que ya han sido distribuidos.

- Se recomienda recopilar copias de los estudios ya existentes sobre el derecho indígena en Guatemala, gran parte de ese trabajo es de alta calidad. No es necesario gastar mucho dinero en pedir nuevas consultorías, es mucho más eficaz pedir una adaptación pedagógica de esas obras y velar para que sean utilizados en los nuevos módulos de capacitación intercultural.

- Por último los TdR piden analizar las posibilidades de darle seguimiento a los objetivos del Proyecto “a través de un programa de apoyo a los pueblos indígenas administrado por la ONU en Guatemala y sugerir cuál podría ser el marco [de los objetivos] de un componente de este carácter”. Es la opinión del equipo de repaso que, juzgado por lo méritos de sus objetivos, el Proyecto es de los mejores del portafolio de la cooperación noruega en Guatemala debido a su papel central en construir puentes entre las culturas de este país y además hacerlo en un sitio de vital importancia por el Estado tanto como las comunidades indígenas. Por esta razón sus componentes deben estar incluidos en cualquier futuro portafolio de proyectos de apoyo a pueblos indígenas en Guatemala, independientemente de su marco administrativo. Otra razón es que el desarrollo de un pluralismo legal no sólo en Guatemala sino también en Noruega y en muchos países en todo el mundo tiene gran importancia. El hecho de que se ha logrado impulsar que una buena fracción de jueces guatemaltecos aplica el Convenio 169 rutinariamente en sus fallos es de gran interés para investigadores y operadores de justicia no sólo en Guatemala sino en todo el mundo. Por tanto pensamos que futuras actividades orientadas a alcanzar este objetivo de construir puentes entre distintas prácticas jurídicas (o “culturas”) deben incluir componentes de investigación, bien con investigadores en Guatemala tanto como Noruega y otros países.