

CARACTERIZACIÓN SOCIOJURÍDICA MÉXICO-GUATEMALA, PRIMAVERA DE 2004

José Emilio Rolando ORDÓÑEZ CIFUENTES*

Ubi eadem est ratio eadem juris dispositio debet (“Donde hay igual razón, hay igual disposición”)

Germán, Cisneros Fariás, *Diccionario de frases y aforismos latinos*

Justicia. “El relator especial hace una llamada al gobierno a que proporcione acceso a la justicia para todos, y para que en particular tome medidas para asegurar que las áreas habitadas predominantemente por pueblos indígenas puedan beneficiarse con el acceso al sistema judicial. El gobierno deberá seguir incrementando la cobertura de los operadores de justicia en el área rural y capacitar a los jueces, magistrados y otros operadores de justicia para trabajar en regiones multiétnicas, mediante el diálogo con los pueblos indígenas...”.

STAVENHAGEN, Rodolfo,
Informe presentado de Conformidad con la Resolución 2001/57 de la Comisión (1-11 de septiembre de 2002)

“Bien veo yo, señores, quienquiera que seáis, que el cielo, que tiene cuidado de socorrer a los buenos, y aun a los malos

* Jurista y sociólogo. Investigador titular del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y miembro de número de la Academia Mexicana de Derechos Humanos y del Sistema Nacional de Investigadores de México. Comisionado honorario en Guatemala, en apoyo a los Acuerdos de Paz y Cooperación a través de las fronteras (artículo 32. Convenio 169 de la OIT).

muchas veces, sin yo merecerlo me en-
vía, en estos tan remotos y apartados lu-
gares del trato común de las gentes, a al-
gunas personas que, poniéndome delante
de los ojos con vivas y varias razones
cuán sin ella ando en hacer vida que ha-
go, han procurado sacarme desta a mejor
parte...”.

*El Ingenioso Hidalgo Don Quijote
de la Mancha*

SUMARIO: I. *Advertencia liminar*. II. *Introducción*. III. *Caracteriza-
ción sociojurídica*. IV. *Anexo*.

I. ADVERTENCIA LIMINAR

Este informe fue posible gracias al equipo de trabajo interdisciplinario integrado por Carmen Rivera Amaya (socióloga); Pedro Paredes, Adelaida Herrera López, Víctor Menaldo (antropólogos) y Lucila Rodas (licenciada en derecho) que tuvo a su cargo el cine foro de análisis de coyuntura sobre las temáticas de administración de justicia estatal y derecho consuetudinario indígena.

La investigación *in situ* se realizó en los Centros de Administración de Guatemala (CAJ) que ejercen jurisdicción en materia penal y civil, localizados en zonas en donde se desarrolló con más intensidad el conflicto armado que duró treinta y dos años en Guatemala. La coordinación de la investigación estuvo a cargo del doctor José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes, comisionado *ad honorem* del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, como una contribución de México a la construcción de la paz y la transición a la democracia en Guatemala y en aplicación del Convenio 169 de la OIT,¹ ratificado por México (1990) y Guatemala (1996),² en lo que se refiere a la parte VII: *Contactos y coo-*

¹ OIT, *Convenio número 169 sobre pueblos indígenas y tribales. Un manual*, París, Dumas-Titoulet Imprimeurs, 2003. El Convenio 169 ha sido ratificado en América Latina en su orden por México, Colombia, Bolivia, Costa Rica, Paraguay, Perú, Honduras, Guatemala, Ecuador, Argentina, Venezuela, Dominica y Brasil. El Convenio revisado —el 107— fue ratificado por Cuba, República Dominicana, El Salvador, Haití y Panamá.

² Consultar: Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *La opinión consultiva de la Corte de Guatemala sobre la constitucionalidad del Convenio 169 de la OIT*, México,

peración a través de las fronteras (artículo 32). Guatemala no ratificó el convenio anterior (el 107). Las investigaciones precedentes fueron dictadas por la antropología cultural estadounidense, en su versión culturalista e integracionista, que algunos autores han calificado como “la antropología de la ocupación”; otros trabajos redujeron la problemática en el nivel de las clases sociales, es decir, el denominado “marxismo legal”.³ Recientemente, después de la firma de la paz, han venido dándose las contribuciones sobre la materia en trabajos realizados por las organizaciones de los pueblos indígenas. No obstante estos calificativos, es de hacer notar que los trabajos de la antropología estadounidense, basada en los estudios de comunidad, son sumamente importantes y aportan información y datos valiosos,⁴ e igualmente se puede decir de los trabajos realizados en el siglo XIX por la denominada Escuela de Viena; cabe recordar la presencia alemana en el comercio en Guatemala,⁵ en donde además fueron grandes terratenientes dedicados al cultivo del café.

La metodología de la investigación fue de la acción participativa, para lo cual se realizó, dentro de otras actividades, el Cine-Foro de Análisis de Coyuntura sobre el Acceso y la Administración de Justicia del Régimen Institucional Reglado y de las Prácticas propias de la Comunidad como una Acción Alternativa frente a la Justicia Estatal o, en otras pala-

Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica-Universidad Nacional Autónoma de México-Corte de Constitucionalidad de la República de Guatemala, 1998. *Análisis interdisciplinario del Convenio 169 de la OIT. IX. Jornadas Lascasinas*, México, UNAM, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2000.

³ Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Justicia y pueblos indígenas. Crítica desde la antropología jurídica*, Guatemala, CIDECA, Magna Terra Editores.

⁴ Ewald, Robert H., *Bibliografía comentada sobre antropología social 1900-1955*, Guatemala, Seminario de Integración Social Guatemalteca, 1956. Instituto Indigenista Nacional, *Archivo de datos culturales de Guatemala a base de la Guía Murdock*, s. f. En los años setenta del siglo XX aparecen los trabajos críticos frente a la antropología cultural estadounidense, con bastante rigor científico por Loup Herbert, Jean, *Guatemala, una interpretación histórico social*, México, Siglo XXI, 1972; “Apuntes sobre la estructura nacional de Guatemala y el movimiento de latinización”, *IX Congreso Latinoamericano de Sociología*, México, D. F., 2-26 de noviembre de 1969; Martínez Peláez, Severo, *La patria del criollo*, Costa Rica, Educa, 1973. Con distintas perspectivas, estudios sobre el particular: Solares, Jorge, “Corrientes antropológicas sobre etnicidad y clase social en Mesoamérica”, *Debate*, núm. 2, Flaco/Guatemala, enero de 1989; Marroquín, Alejandro, *Balance del indigenismo*, México, Instituto Indigenista Interamericano, 1972; y Cowie, Lancelot, *El indio en la narrativa contemporánea de México y Guatemala*, México, Instituto Indigenista Mexicano, 1976.

⁵ Cambranes, J. C. *El imperialismo alemán en Guatemala*, Guatemala, Universidad de San Carlos, 1977.

bras, el ejercicio de su propio derecho, así denominado en Guatemala en los Acuerdos de Paz —y en especial el de identidad y derechos de los pueblos indígenas—, el Convenio 169 de la OIT y el Código Municipal: derecho consuetudinario indígena.

El cine-foro se desarrolló en español y en los idiomas mayenses propios de las comunidades. Las intervenciones de los comunitarios fueron traducidas al español para los empleados y funcionarios de justicia asistentes, por medio de los intérpretes y procuradores de justicia indígenas adscritos a los CAJ.

Lamentablemente, los operadores de justicia y los coordinadores que trabajan en estos centros de justicia son monolingües españoles, lo cual dificulta la labor de los mismos. Para algunos de ellos, el estudio del derecho indígena es una “moda académica”, aunque se trabaje en la búsqueda del diálogo intercultural y la superación del monoculturalismo jurídico, en vez del pluralismo jurídico.

Estos centros carecen de operadores de justicia en materia laboral y agraria, y no se encuentra integrada la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Asimismo no hay expertos en medicina forense, psicología, antropología y sociología jurídica. No hay centros penales adecuados y sí pequeñas mazmorras. Éstos y otros problemas se contemplan en el informe; y lamentablemente, por parte del BID (institución prestataria y contralora), no se contó con un par reconocido y con conocimientos especializados en la materia; además se burocratizaron los fondos del préstamo para la acción promovida, lo cual le restó autonomía a las acciones académicas emprendidas.

Uno de los problemas que dificultó nuestras acciones, es que además de ser las zonas más reconocidas en donde se desarrolló el conflicto armado, los efectos psicosociales de la posguerra no han sido atendidos y continúa aún la presencia militar, en especial en Playa Grande, en donde se encuentra ubicado uno de los centros de justicia, y en donde existe un “museo” dedicado a los años de la lucha armada, desde la perspectiva del ejército.

Además, las visitas fueron complicadas, si consideramos los asaltos en las carreteras, el estado de éstas, la presencia del narcotráfico y el tráfico de indocumentados a los Estados Unidos de América; para Ixchiguan y Playa Grande (departamentos de San Marcos y Quiché, fronterizos a México) ocurre la migración de trabajadores temporales y “golondrinas” a México y el contrabando a la hacienda pública de mercancías y en el ramo de elaboración de licores.

En cuanto a la aplicabilidad del derecho consuetudinario indígena, la verdad es que estas prácticas siguen siendo clandestinas, pues temen la persecución y el recelo de sus prácticas.⁶

Los linchamientos⁷ en estos pueblos indígenas no son una práctica del derecho consuetudinario indígena, como se hace creer, sino son remanente de las prácticas de la contrainsurgencia. Estos temas los abordamos en las caracterizaciones, en proceso de publicación, y en los seguimientos etnográficos.

Existe una fuerte campaña (cruzada nacional) de evangelización fundamentalista protestante que causa división en la comunidad, frente a los católicos y las prácticas de la religión del mundo indígena, su espiritualización. El ejemplo más significativo en el área de estudio lo constituyó el pueblo de Santiago Atitlán, a orillas del bello lago del mismo nombre, en donde escribiera Mario Monteforte Toledo: “Entre la piedra y la cruz, y por supuesto se dice que Maximón, siempre vigilante...”.

La investigación *in situ* se realizó de febrero a octubre de 2002. Fue suspendida durante noviembre y diciembre al ordenar la información, debido a la situación político-electoral en Guatemala y al clima de inseguridad en el área de trabajo, en particular respecto a las investigaciones sobre el sistema de cargos y/o autoridades indígenas; extremos que hicimos del conocimiento de *la instancia*, del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM y al BID.

Dentro de los trabajos producidos cabe destacar las caracterizaciones etnológicas y socio-económicas realizadas por los antropólogos Pedro Paredes, Adelaida Herrera y Víctor Menaldo, y sobre el sistema de cargos y/o autoridades indígenas realizadas por los antropólogos Carlos Herman, Miguel Ángel Avendaño y Lorena Flores Ruin, Víctor Menaldo y Adelaida Herrera y los materiales sobre derechos humanos realizados por la licenciada en derecho Lucinda Rodas. Todos ellos son estudiantes de posgrado en entrenamiento de la Universidad de San Carlos de Guatemala (USAC) en las acciones de la especialidad y maestría sobre etnicidad, etnodesarrollo y derecho indígena, del Instituto de Investigaciones

⁶ Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Rostros de las prácticas etnocidas en Guatemala*, México, Centro de Estudios Constitucionales México-Centroamérica, Corte de Constitucionalidad, República de Guatemala-IIJ-UNAM, 1996.

⁷ Sobre el particular hay informes de la *Misión de Naciones Unidas para Guatemala*, MINUGUA.

Jurídicas de la UNAM, conjuntamente con la Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales (USAC).

En el informe ejecutivo entregado al coordinador de la Instancia en diciembre de 2003, sobre las acciones del programa, se recomendó que sean retomados los trabajos realizados sobre el sistema de cargos (aproximaciones) y se contrate a un investigador de alto nivel para que haga la caracterización correspondiente, previo estudio acerca de la posibilidad de hacerla, debido a la conflictividad de la zona y al recelo de los pueblos indígenas frente a este tipo de investigaciones, en donde entre otros puntos de vista sostuvieron la inconveniencia de hacerlo vía préstamos y con instituciones extranjeras, además, ocurre la queja permanente de que los materiales que se escriben no llegan a su conocimiento. El trabajo de campo en estas comunidades es de alto riesgo.

Especial mención corresponde a los levantamientos bibliográficos realizados, desde la visión indígena sobre su propio derecho, por el sociólogo José Luis Azurdia, y desde la perspectiva académica por la licenciada en derecho Yolanda Pastor Cojulum, los cuales, por la utilidad de la información, resulta conveniente que la instancia los edite en discos compactos, pues serán de mucho valor para orientar a los jueces y operadores de justicia sobre el particular.

El equipo trabajó en tareas de docencia en las zonas de estudio: dos diplomados sobre “Legislación nacional e internacional sobre derechos de los pueblos indígenas y derecho consuetudinario indígena”. Se hizo igualmente un estudio sobre el perfil de los operadores de justicia, diseñado por el pedagogo Edwin Mejía Palma y el coordinador del programa, en donde entre otros puntos se constató, en general, la visión juspositivista de los mismos. A propósito, el informe del relator de Naciones Unidas sobre la situación de los pueblos indígenas en Guatemala, doctor Rodolfo Stavenhagen (2003), constituye un documento valioso: *Cuestiones indígenas. Derechos humanos y cuestiones indígenas*, y las memorias de la I y II conferencias sobre derechos humanos (2002 y 2003) realizada en Guatemala, gracias al apoyo del gobierno de Finlandia y el desarrollo a cargo de ASIES, las Universidades Rafael Landívar y San Carlos de Guatemala; en donde presentamos también una relatoría sobre el asunto e igualmente aparecen trabajos sobre el particular realizados por el magistrado de la Corte Suprema de Justicia, doctor Otto Marroquín Guerra; sobre el pluralismo jurídico, de Gustavo García Fong, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Rafael Landívar; y sobre el pueblo

maya k'ichee' frente a la mundialización y los procesos de globalización, del antropólogo Carlos Salvador Ordóñez, de la UNAM; éstos pueden ser consultados en las Memorias de las XII Jornadas Lascasianas, realizadas en México, bajo el título *La construcción del Estado nacional: democracia, justicia, paz y Estado de derecho* (2004). Las aludidas jornadas fueron realizadas en el marco del proyecto sobre derecho indígena del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, y la Instancia Coordinadora del Sector Justicia apoyó su realización en la medida del desarrollo de nuestro proyecto en Guatemala.

Se encuentran en prensa las caracterizaciones programadas sobre *Derecho consuetudinario y administración de justicia y pueblos indígenas*, elaboradas por el coordinador del programa. Se editaron dos póster alusivos al Convenio 169 de la OIT, con el apoyo honorario de la experta sobre asuntos indígenas, doctora Raquel Irigoyen, y otro sobre la Declaración del Derecho a la Lengua de los Pueblos Indígenas, fruto de las XI Jornadas Lascasianas realizadas en la ciudad prócer de Totonicapán, Guatemala (2002); lamentablemente no fue posible la segunda edición sobre el Convenio 169 de la OIT, reclamado por las comunidades, en virtud de la no autorización del mismo por parte de la oficialía responsable del préstamo del BID; sin embargo, resulta conveniente insistir en esto.

Estas acciones de investigación y docencia fueron propuestas por el licenciado José Francisco de Mata Vela, secretario ejecutivo de la Instancia Coordinadora del Sector Justicia de Guatemala, y por el doctor Diego Valadés, director del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. El diseño de investigación “Maíz, sol y lucha en Guatemala”, las currícula de los diplomados en cuestión y la elaboración de los paquetes pedagógicos estuvieron a cargo del coordinador.

La presente publicación es un documento de trabajo, con el cual se espera contribuir en el análisis de la problemática del acceso y de la administración de justicia en Guatemala. Los fondos para los honorarios del equipo guatemalteco, viáticos y materiales fueron proporcionados por préstamo BID-1120/OC-GU al gobierno de Guatemala, destinado a la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ, Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia. El Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM contribuyó honorariamente en lo que se refiere a la coordinación académica, lo cual no fue fácil por las condiciones políticas en Guatemala y la inseguridad, particularmente a partir del llamado “jueves negro”.

Es un documento interno, destinado a las autoridades que integran la Instancia Coordinadora del Sector de Justicia de Guatemala, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala y el Sistema de Naciones Unidas e Interamericano, encargados de asuntos sobre acceso y administración de justicia; la primera versión fue entregada en diciembre de 2003 al licenciado José Francisco de Mata Vela, a quien agradecemos sinceramente sus atenciones, en los términos acordados, y al Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, en enero de 2004.

Convivir con los pueblos indígenas de Guatemala fue una de las experiencias más queridas y significativas de mi nueva estancia.

Al escribir esta introducción, traigo como recuerdo las palabras del insigne Luis Cardoza y Aragón: “La vida real es lo más bello de la vida”.⁸ Durante nuestros viajes, en el proyecto, reflexionamos sobre *Guatemala, las líneas de su mano*,⁹ y también valgan los aportes de Marinelo, con sus comentarios al libro *Guatemala nuestra*, en su recorrido.

II. INTRODUCCIÓN

1. *Los aportes de la Constitución de 1985 en torno a la transición a la democracia y el Estado de derecho*

Para algunos comienza con un proceso de transición a la democracia representativa el 8 de agosto de 1983, con el golpe de Estado al general Efraín Ríos Montt por el alto mando del ejército, el cual proclama como jefe de Estado al general Óscar Mejía Víctores, quien argumentó que era necesario restaurar la jerarquía, subordinación y disciplina dentro de la institución armada. Mejía Víctores manifestó su voluntad de continuar con el proceso de retorno al orden constitucional. Continuó con el proceso de empadronamiento de electores, y el 19 de enero de 1984 fue emitido el Decreto-ley 3-84, Ley Electoral, para la elección de una Asamblea Nacional Constituyente encargada de elaborar la nueva Constitución, y dos leyes constitucionales: la electoral y la de garantías constitucionales.

⁸ *Iconografía*, México, Fondo de Cultura Económica, 2004. p. 96.

⁹ México, Fondo de Cultura Económica, 1955. Se dice que: “Luis Cardoza y Aragón fue el quiromántico de su país y leyó en las líneas de la mano de Guatemala las cifras de su destino histórico”.

Esta nueva Constitución¹⁰ indica, desde su preámbulo, que el texto se decreta dentro del espíritu constituyente de “impulsar la plena vigencia de los derechos humanos dentro de un orden institucional estable, permanente y popular, donde gobernantes y gobernados proceden con absoluto apego al derecho”, lo que hace modificar la estructura general de la tradición constitucional anterior y poner como contenido de sus primeros títulos, los de “la persona humana, fines y deberes del Estado” y “Derechos humanos”, además incluir un título especial (el VI) sobre “Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional”, y otro sobre “Pueblos indígenas”, con lo cual queda como promesa incumplida lo mandatado por la Constitución.

La fórmula política del texto constitucional expresa los valores superiores que conforman el ordenamiento jurídico-constitucional: la dignidad de la persona humana, la libertad, la igualdad, la seguridad, la justicia, el bien común y la paz que se desarrollan en el título I, denominado “La persona humana, fines y deberes del Estado”, que en sus dos breves artículos indica que Guatemala “se organiza para proteger a la persona y a la familia”; que su “fin supremo es la realización del bien común” (artículo 1o.) y que “es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona” (artículo 2o.) Que se subrayan en el título II, denominado “Derechos humanos”, donde se afirma que en Guatemala “todos los seres humanos son libres e iguales en dignidad y derechos”, y que “ninguna persona puede ser sometida a servidumbre ni a otra condición que menoscabe su dignidad” (artículo 4o.). Y que se coronan en la sección décima del capítulo II sobre “Derechos sociales” del mismo título II, donde se establece que “el régimen económico y social de la República de Guatemala se funda en principios de justicia social”, y que “es obligación del Estado orientar la economía nacional para lograr la utilización de los recursos naturales y el potencial humano, para incrementar la riqueza y tratar de lograr el pleno empleo y la equitativa distribución del ingreso nacional” (artículo 118).

La seguridad jurídica es entendida como el principio general por el cual toda persona tenga certeza de sus derechos, obligaciones y de las

¹⁰ Véase García Laguardia, Jorge Mario, *La Constitución guatemalteca de 1985*, México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1992.

consecuencias de sus actos, y que en el fondo es la consecuencia natural de la realización de todos los otros principios.

La justicia se proyecta sobre el articulado, pero tiene dedicado todo un capítulo, el IV del título IV, que se refiere al “Organismo Judicial”, así como el título VI, que recoge el sistema de la justicia constitucional y que se titula “Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional”. La justicia trata de establecerse como un poder independiente, imparcial y sujeto a todo ordenamiento jurídico, y de acuerdo con el artículo 205, tiene garantías específicas: independencia funcional, independencia económica y garantía del ejercicio de la función que convierte al juzgador en un verdadero “tutor” de los derechos consagrados.

Dos principios más completan la fórmula política constitucional. El primero consiste en considerar a la Constitución como derecho fundamental, lo que determina la supremacía constitucional. Hans Kelsen formuló la idea de la concepción unitaria del ordenamiento jurídico. Éste no sería un sistema de normas coordinadas a un mismo nivel, sino una estructura jerárquica de preceptos jurídicos desarrollados en un proceso de creación y aplicación, que venía desde la norma constitucional, pasaba por las leyes ordinarias que la desarrollan y los reglamentos y llegaba a las sentencias judiciales y a los negocios jurídicos.

Esta concepción es la base para entender el sistema jurídico como una pirámide en cuya cúspide está la Constitución, que a su vez tiene su justificación última dentro de una concepción más lógica que jurídica en una norma hipotética fundamental, que ordena el respeto a la Constitución. La cúspide de la pirámide está ocupada por la Constitución, que regula y determina la suprema competencia del sistema jurídico, la suprema autoridad del Estado. Así, la Constitución representa el nivel más alto del sistema jurídico.

El segundo principio es el pluralismo político. La estructura social es por naturaleza heterogénea, como suma de muchas realidades económicas, sociales, profesionales y étnicas, que a veces genera intereses contrapuestos. Un estado moderado de conflicto es un elemento natural para calificar un sistema democrático legítimo. Y el pluralismo significa el reconocimiento de esa diversidad y la canalización de su expresión a través de instituciones intermedias que realicen las funciones clásicas de articulación y agregación de demandas sociales, así como su consiguiente responsabilidad de representación y mediación. La negación de esa reali-

dad, el bloqueo de expresión de esos intereses contrapuestos en un sistema abierto de competencia produce un régimen de exclusión que deviene en un régimen autoritario; no importa el signo con lo cual se imponga una forma de convivencia por una minoría a los demás. Al reconocer la legitimidad del conflicto y establecer un régimen realmente democrático en el cual se acepta el conflicto, se reconoce el pluralismo político y social, se organiza una sociedad abierta con un gobierno responsable dentro de un régimen de publicidad, se establecen mecanismos de intermediación y representación, canales de conciliación y formación de consenso, instrumentos de movilización y participación de los miembros de la comunidad para incluir en la organización política. De otra forma, se genera una situación de intransigencia recíproca, de división de la sociedad en “amigos” y “enemigos”, de irreductibilidad que impide la posibilidad de la convivencia sobre bases democráticas, polarizando la vida política y estimulando la violencia.

El sistema democrático adoptado se expresa estructuralmente a través del reconocimiento de los canales de participación de los ciudadanos en el proceso de poder. En el artículo 140 de la Constitución se establece que Guatemala es “un Estado libre, independiente y soberano” y que su sistema de gobierno es “republicano, democrático y representativo”; y en el 137 se indica que son derechos políticos “de los ciudadanos”: “elegir y ser electos”, “optar a cargos públicos” y “participar en actividades políticas”.

La estructura de los órganos encargados de planificar y llevar a cabo los procesos electorales es de gran importancia, porque su integración y atribución de competencias permite descubrir el grado de independencia en dichos procesos, y si los mismos están realmente controlados por los ciudadanos sin intervención del Estado. La Ley Electoral de Guatemala creó el Tribunal Supremo Electoral como un tribunal colegiado, permanente, independiente, de carácter privativo, autónomo, financiera y administrativamente. Creando así un sistema de control concentrado en materia electoral a cargo de un tribunal específico con jurisdicción nacional y con un mecanismo de designación en el que se da participación especial a los sectores académicos y profesionales, seleccionados por un periodo de seis años.

Además, por la preocupación de mejorar los sistemas de control para que la vigencia de la Constitución fuera efectiva, aparecen dos nuevas instituciones de gran importancia: el Tribunal Constitucional y el procurador de derechos humanos.

El Tribunal Constitucional se configura como un tribunal permanente encargado de garantizar la supremacía de la Constitución y dar plena eficacia a sus normas, con el fin de convertir sus declaraciones de principios en derecho realmente aplicable; configurando un nuevo sistema de justicia constitucional. Sus líneas generales son las siguientes: principio de supremacía constitucional (artículo 204); reconocimiento de la inconstitucionalidad de las leyes en casos concretos (artículo 266); se reconoce además la inconstitucionalidad de las leyes de carácter general permanente de jurisdicción privativa, en la defensa del orden constitucional, y actúa como un tribunal colegiado con independencia de los demás organismos del Estado e independencia económica garantizada con un porcentaje de los ingresos que corresponden al Organismo Judicial (artículo 268). Se integra por cinco magistrados.

De acuerdo con el artículo 277 constitucional, el tribunal tiene las siguientes atribuciones: *a)* conocer en única instancia de las impugnaciones interpuestas contra leyes o disposiciones de carácter general, objetadas parcial o totalmente de inconstitucionalidad; *b)* conocer en única instancia, en calidad de tribunal extraordinario de amparo, de las acciones de amparo interpuestas en contra del Congreso de la República, la Corte Suprema de Justicia, el presidente y vicepresidente de la República; *c)* conocer en apelación de todos los amparos interpuestos ante cualquiera de los tribunales de justicia; *d)* conocer en apelación de todas las impugnaciones en contra de las leyes objetadas de inconstitucionalidad en casos concretos, en cualquier juicio, en casación, o en los casos contemplados en la ley de la materia; *e)* emitir opinión sobre la constitución de los tratados, convenios y proyectos de ley a solicitud de cualquiera de los organismos del Estado; *f)* conocer y resolver lo relativo a cualquier conflicto de jurisdicción en materia de constitucionalidad; *g)* compilar la doctrina y principios constitucionales que se vayan sentando con motivo de las resoluciones de amparo y de inconstitucionalidad de las leyes, y mantener al día el *Boletín* o *Gaceta Jurisprudencial*; *h)* emitir opinión sobre la inconstitucionalidad, y finalmente *i)* actuar, opinar, dictaminar o conocer de aquellos asuntos de su competencia establecidos en la Constitución.¹¹

¹¹ García Laguardia, Jorge Mario, "El Tribunal Constitucional de la Constitución guatemalteca de 1985", *Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional*, México, UNAM, 1987, t. I, pp. 175-188. Sobre el sufrimiento de los pueblos indí-

Esta es la primera Constitución en América Latina que reconoce la institución del *ombudsman*, con la suprema atribución de procurar la vigencia de los derechos humanos, con la denominación de procurador de los derechos humanos (artículos 274 y 275). Se le crea como comisionado del Congreso de la República, encargado de la defensa de los derechos humanos establecidos en el texto y reconocidos en los tratados, el cual actúa con absoluta independencia y es electo para un periodo de cinco años por mayoría calificada de dos tercios del total de diputados, dentro de una terna presentada por la Comisión de Derechos Humanos del Congreso. Tiene influencia directa de la figura del “defensor del pueblo”, establecido en el artículo 54 de la Constitución española de 1978, que además de la función de supervisor de la administración pública le fija la atribución constitucional de defensor de los derechos fundamentales, y consecuentemente defensor de la Constitución. Los artículos que regulan su funcionamiento se incluyen dentro del capítulo V: “Garantías constitucionales y defensa del orden constitucional”.

El artículo 275 constitucional fija seis atribuciones básicas del procurador, que son: *a)* promover el buen funcionamiento y la agilización de la gestión administrativa gubernamental, en materia de derechos humanos; *b)* investigar y denunciar comportamientos administrativos lesivos a los intereses de las personas; *c)* investigar toda clase de denuncias que sean planteadas por cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos; *d)* recomendar privada y públicamente a los funcionarios la modificación de un comportamiento administrativo objetado; *e)* emitir censura pública por actos o comportamientos en contra de los derechos constitucionales, y *f)* promover acciones o recursos judiciales o administrativos en los casos que sean procedentes.

En la ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y del procurador de los derechos humanos, decreto-ley 32-87, de mayo de 1987, se fijan otras atribuciones que se refieren a programas de promoción y enseñanza de derechos humanos, con especial interés en investigaciones, campañas de divulgación y publicaciones; relación con instituciones orientadas a la misma actividad; participación en eventos

genas dentro del conflicto y la constitucionalidad de sus derechos, consultar a Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Rostros de las prácticas etnocidas en Guatemala*, op. cit., nota 6, y *México-Guatemala. Constitucionalidad de los derechos de los pueblos indígenas*, Guatemala, UNAM, IJ-USAC, Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, 2001.

internacionales; divulgación del informe anual; elaboración del presupuesto y funciones administrativas internas.

De suma importancia es la figura de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República, con representantes de todas las bancadas políticas representadas en la asamblea, lo que permite la integración de todas las fuerzas presentes en el Congreso, en la misión de defensa del orden constitucional, así como de la vigencia de los derechos fundamentales, y las corresponsabiliza con el Ejecutivo en esta misión.

La Constitución Política de 1985 introduce varios cambios al sector justicia, entre ellos: *a)* establece la exclusividad de la función jurisdiccional por el Organismo Judicial; *b)* da autonomía al Ministerio Público, lo cual da pie para diseñar un modelo de justicia penal acusatorio en vez del modelo inquisitivo, crear la figura del fiscal general de la República y jefe del Ministerio Público, y conceder la autonomía a la institución como ente acusador; *c)* introduce la figura del procurador de los derechos humanos, el cual tiene una función directa en la promoción y defensa de los derechos fundamentales; *d)* en los procesos de consolidación del modelo acusatorio, se establece la necesidad de fortalecer la defensa pública penal que deviene instituto autónomo: Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP); a la reforma penal le siguen otros cambios normativos, como la Ley Orgánica del Poder Judicial (1988) y el Código Procesal Penal (1992); pero no es hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 cuando dicho proceso comienza a agilizarse, en gran medida gracias a los aportes de la cooperación internacional, ya por medio de la donación o del préstamo.

2. El diagnóstico de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia

En 1997 se creó la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia por mandato del Acuerdo de Fortalecimiento de la Sociedad Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática (AFPC), la cual publica su informe final bajo el título *Una nueva justicia para la paz*. Definiendo el sistema de administración de justicia como un servicio por el cual la población puede resolver sus conflictos en forma pacífica, y evalúa que los

problemas primordiales para el acceso a la justicia se deben a la cuestión cultural y a la cuestión económica.¹²

Mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, la comisión elaboró un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles a ser puestas en práctica. En donde los principios y objetivos de la reforma judicial se encuentran guiados por una nueva concepción de justicia que permita visualizar los tribunales de justicia como centros desde los cuales pueda emanar la solución de los conflictos, la reparación y el resarcimiento de quienes han sido despojados de su dignidad, han sido víctimas de conductas antisociales o han sufrido la vulneración de sus derechos esenciales. Es decir, hay que adquirir una nueva visión que elimine la actual invocación inquisitoria y represiva que concibe a los tribunales únicamente como centros de sanción y castigo.¹³

Como modernización se entenderá la forma de separar adecuadamente las funciones administrativas de las jurisdiccionales en el Organismo Judicial y en el Ministerio Público, con el fin de liberar a juzgadores y fiscales de tareas que les son propias; un sistema que deberá introducir en ambas instituciones una administración moderna y eficiente; así como la adecuada distribución de los recursos financieros y la formulación de contenidos básicos de un proyecto de Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial.

El acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas se logrará en función de la participación de las organizaciones de dichos pueblos, y en el seguimiento a los compromisos contenidos en el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, concerniente al derecho de administrar justicia por los pueblos indígenas para facilitar un acceso simple y directo a los sectores del país que no logran llegar al sistema de justicia o comparecen ante él en condiciones de disminuidos.

La amplización de la justicia deberá dar paso a la ampliación y reconocimiento de los mecanismos alternativos de la resolución de conflictos, así como a la generalización progresiva de la oralidad en los procesos judiciales, para ser extensivos los beneficios de la misma a aquellas áreas que aún no cuentan con ésta, así como a la garantía de la inmediación del juez en todos los procesos.

¹² Comisión del Fortalecimiento de la Justicia, *Una nueva justicia para la paz*, Guatemala, Magna Terra Editores, 1998, p. 11.

¹³ *Ibidem*, p. 13.

La excelencia profesional implicará la realización del diseño de un sistema de selección y nombramiento de magistrados de la Corte de Apelaciones, a través de concursos públicos, y el fortalecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales y de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público, como recintos de selección y formación continua de jueces y fiscales.

La comisión señala la necesidad de tener en cuenta el carácter pluricultural del país, y que la organización de la justicia responda al mismo; con este marco, la comisión recomienda el reconocimiento constitucional del pluralismo legal;¹⁴ también reafirma la necesidad de encarar de modo conjunto la reforma del Organismo Judicial, Ministerio Público, Instituto de Defensa Pública Penal, Policía Nacional Civil (PNC) y del sistema penitenciario.

En 1997 se constituyó la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia (ICMSJ), la cual es una entidad conformada por las cuatro instituciones de justicia del Estado (Organismo Judicial, Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal y Ministerio de Gobernación); la ICMSJ es el órgano ejecutor de la reforma para promover la modernización, coordinación técnica, establecimiento de prioridades y coordinación de la ayuda internacional, cuyos programas incluyen de modo expreso el tema del acceso a la justicia.

La ICMSJ está integrada por el presidente del Organismo Judicial; el presidente de la Corte Suprema de Justicia; el fiscal general de la República; el jefe del Ministerio Público; el ministro de Gobernación y el director del Instituto de la Defensa Pública Penal. La ICMSJ tendrá como fines: coordinar actividades, procedimientos y programas que optimicen el empleo de los recursos humanos, materiales y técnicos de manera integral racional y permanente para el fortalecimiento y la modernización de la justicia; impulsar el fortalecimiento de la justicia penal y la modernización de las instituciones respectivas con respeto del ordenamiento jurídico, del derecho consuetudinario, de la gobernabilidad y de la defensa; impulsar la transparencia y modernización de los procesos judiciales y su realización en plazos razonables; apoyar las reformas legislativas pertinentes y necesarias; fortalecer la lucha contra la corrupción; promover el

14 “La Comisión concluye que la Constitución Política de la República debe incluir una norma que reconozca la existencia de principios, criterios y procedimientos que los pueblos indígenas desarrollan para resolver los conflictos entre los miembros de su comunidad”.

acceso a la justicia, y fortalecer las instituciones del sector justicia con la participación activa de la sociedad civil.

Para dar cumplimiento a tales fines, se conforma la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ, que tendrá como misión apoyar a las instituciones que conforman a la ICMSJ en la definición, creación, implementación y ejecución de una política democrática del Estado de Guatemala contra el crimen, así como prestar asesoría y apoyo operativo, consultivo, técnico y científico a la ICMSJ.

La ICMSJ, por medio de su Secretaría Ejecutiva, está realizando los siguientes proyectos: Política Democrática del Estado de Guatemala contra el Crimen; Sistema Informático de Apoyo al Sector Justicia (SIASEJU); Capacitación Integral Conjunta, Continua y Permanente a Operadores de Justicia; Lucha contra la Corrupción y la Transparencia; Fortalecimiento Institucional; Seguimiento y Fortalecimiento a los Centros de Administración de Justicia y Creación, y construcción de los edificios de los Centros de Administración de Justicia (CAJ) en Santa Eulalia, Huehuetenango; Ixcán-Playa Grande; Quiché; Ixchiguan, San Marcos y Santiago Atitlán, Sololá. Algunos ya concluidos.

Con el propósito de apoyar a la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ en los aspectos de coordinación, gestión y seguimiento técnico, financiero y contable, se ha creado la Unidad de Coordinación del Programa, la cual ya cuenta con los recursos humanos necesarios para el desarrollo de sus funciones; es actualmente apoyado por las coordinaciones de los módulos de *a)* capacitación; *b)* coordinación local de los CAJ y *c)* multiculturalismo. Este último módulo contempla la realización de investigaciones acerca de la normativa jurídica indígena —derecho indígena— prevaleciente en las áreas de influencia de los Centros de Administración de Justicia.

3. Los Acuerdos de Paz y la administración de justicia en particular para los pueblos indígenas

Los Acuerdos de Paz (AP) propugnan el diseño de un sistema nacional de justicia en correspondencia con el Estado pluricultural, donde conciben tres mecanismos institucionales para satisfacer las demandas de acceso a la justicia: *a)* la justicia estatal reformada, inclusiva, cercana a la población y multilingüe (Organismo Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional Civil, Sistema Penitenciario, Instituto de la Defensa Pública

Penal y las instituciones públicas correspondientes); *b*) el derecho indígena (DI) como sistema de normas, procedimientos y autoridades propias para la regularización social y resolución de conflictos dentro de comunidades y pueblos indígenas; *c*) los Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC) destinados a los conflictos de bienes disponibles.¹⁵

El sistema de justicia en Guatemala se caracteriza por tener serias limitaciones para responder de forma eficiente y eficaz a las violaciones de los derechos de los pueblos indígenas, por lo cual se manifiesta como un sistema excluyente y discriminatorio. Si a esto se suma la corrupción e impunidad que existe en algunos ámbitos de dicho sistema, no permite el cumplimiento de la ley y limita el pleno goce de los derechos de los pueblos indígenas. A esta realidad se agrega que la mayoría de los ciudadanos desconocen sus derechos, principalmente la población indígena que ha sido excluida y marginada, lo cual manifiesta la necesidad de que el sistema de justicia reconozca la identidad y derechos de los pueblos indígenas.

Tal situación evidencia la falta de voluntad política, disponibilidad de recursos y de capacidades por parte del Estado, en función de la configuración de un sistema de justicia equitativo que permita la construcción de una nueva relación entre Estado y sociedad civil desde el enfoque de la complementariedad e inclusión social, el respeto a los derechos de los pueblos indígenas y de los derechos políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales, en general, y del derecho a la justicia pronta y oportuna, en particular.

La Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas (MIDPI), dentro del marco del cumplimiento de los acuerdos de paz y específicamente del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), eleva dos demandas concretas con relación a la justicia: el reconocimiento del sistema jurídico indígena y sus autoridades, y el derecho al acceso a la justicia por parte de los pueblos indígenas, mediante la aplicación pronta y cumplida en su propio idioma (intérpretes jurídicos), tomando en cuenta sus normas y costumbres cuando el caso así lo amerite (peritaje cultural).¹⁶

¹⁵ Irigoyen Fajardo, Raquel y Ferrigno Figueroa, Víctor, *Acceso a la justicia en Guatemala: situación y propuestas*, Guatemala, ASDI, 2003.

¹⁶ Propuesta de la Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas, *Hacia un cumplimiento renovado del acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, Guatemala, agosto de 2003.

A su vez, hacen notar que en la actualidad no existe una política de Estado a través de la cual los órganos de control articulen su accionar en función de la aplicación de la justicia, tomando en cuenta el respeto a la identidad y a los derechos de los pueblos indígenas, pese a la iniciativa de algunas instituciones del sector justicia para crear unidades para la atención de los pueblos indígenas.¹⁷

4. *El Convenio 169 de la OIT: disposiciones en materia de administración de justicia estatal y pueblos indígenas*

El 31 de marzo de 1995, tras seis meses de negociaciones, el gobierno y la Unidad Nacional Revolucionaria de Guatemala (URNG) firmaron el Acuerdo sobre Identidad Étnica y los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, que cubre un amplio espectro de temas que van desde la educación, el lenguaje y cuestiones de género, hasta la cultura, conocimiento tradicional, derechos sobre la tierra y el derecho consuetudinario. También se menciona el Convenio 169, y ambas partes solicitan a los actores sociales interesados que faciliten el proceso de ratificación del convenio, mientras que el gobierno se compromete a promover su adopción por parte del Congreso. El acuerdo dispone además que las partes sociales interesadas y los pueblos indígenas deberán discutir los aspectos prácticos del mismo, en el seno de las mesas paritarias constituidas para tal fin.

La Organización Internacional del Trabajo (OIT) es un organismo especializado de las Naciones Unidas encargado de fomentar la justicia social y los derechos laborales; Guatemala es un Estado miembro de las Naciones Unidas y de la OIT. A su vez, un convenio es un instrumento internacional que tiene fuerza de ley para los Estados que los ratifican. En Guatemala, los tratados y convenciones internacionales de derechos humanos tienen preeminencia o supremacía sobre el derecho interno (artículo 46 de la Constitución).

El Convenio 169 de la OIT “sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes” es un instrumento internacional que establece los derechos colectivos de los pueblos indígenas, el cual fue adoptado por la OIT en 1989 y entró en vigencia internacional en 1991. En 1996, el Con-

¹⁷ La MIDPI elaboró una propuesta de reforma al sector justicia en términos del tiempo al que deben impulsarse (corto, mediano y largo plazo), así como las áreas específicas dentro de las cuales deben impulsarse.

greso de Guatemala invitó a la OIT a participar en una consulta técnica para examinar el alcance y las implicaciones del Convenio 169. Durante junio del mismo año, el Congreso aprobó la ratificación del Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, con el Decreto 9-96 del 5 de marzo de 1996. Obtiene su obligatoriedad desde el 6 de junio de 1997 (artículo 38, inciso 3, del Convenio), y según preeminencia el Convenio tiene mayor jerarquía que otras normas internas, y bajo el principio pro-indígena priman normas o acuerdos nacionales que otorguen más derechos y ventajas a los pueblos indígenas (artículo 35 del Convenio).

Los beneficiarios del Convenio 169 son los pueblos indígenas, como colectivos, y sus miembros, como individuos; en Guatemala, los pueblos indígenas están constituidos por los mayas, garifonas y xincas, los cuales gozan de los derechos que establece el Convenio.

El Convenio 169 establece los derechos colectivos que garantizan la identidad, autonomía y desarrollo de los pueblos indígenas y derechos de sus miembros. Derechos más importantes:

- a) Autoidentificación como pueblo indígena (artículo 1o., inciso 2).
- b) Goce de derechos humanos sin discriminación ni coerción (artículos 2o.-4o.).
- c) Integridad de los valores culturales, prácticas e instituciones (artículo 5o.).
- d) Consulta previa a medidas legislativas y administrativas (artículo 6o.).
- e) Participación en los planes regionales y nacionales (artículo 7o.).
- f) Respeto a su propio derecho, instituciones, autoridades y sistema de justicia (artículos 8o. y 9o.).
- g) Derechos ante la justicia ordinaria: respeto de su cultura, defensa y protección de derechos, uso de idiomas indígenas e intérpretes, sanciones alternativas al encarcelamiento (artículos 10 y 12).
- h) Propiedad y posesión de tierras, territorio y hábitat (artículos 13-19).
 - i) Empleo justo y digno, derechos laborales y protección especial (artículo 19).
 - j) Educación, educación bilingüe, idiomas propios y acceso a medios de comunicación (artículos 26-31).
 - k) Contactos y cooperación a través de las fronteras (artículo 32).

El Estado de Guatemala está obligado a tomar las medidas necesarias para hacer efectivo el Convenio con la participación de los pueblos indígenas (artículo 34). Toda agencia estatal, así como todo juez, legislador y funcionario público están obligados a acatar y hacer cumplir a el Convenio 169 de la OIT.

Los jueces deben aplicar el Convenio 169 en sus decisiones, teniendo en cuenta la primacía del Convenio sobre otras normas y el principio pro-indígena; el Poder Ejecutivo está obligado a establecer políticas públicas, instituciones y medidas con participación de los pueblos indígenas; los legisladores están obligados a adecuar las demás normas nacionales al Convenio 169, mediante consulta previa a los pueblos indígenas.

A su vez, los pueblos indígenas están llamados a participar en la implementación de los derechos contenidos en el Convenio, de acuerdo con su identidad, necesidades socioculturales y propias prioridades de desarrollo, para lo cual deben conocer sus derechos y organizarse para su defensa y promoción.

Ante el incumplimiento del Convenio se pueden seguir las siguientes acciones legales:

- a) La acción de garantía constitucional del amparo ante violación o amenaza de violación de derechos (artículo 265 de la Constitución).
- b) Otras acciones legales según el derecho vulnerado (artículo 12 del Convenio).
- c) Acciones ante la vía internacional, al agotarse la vía interna, ante la Comisión y luego ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos.
- d) Queja ante la OIT por violación al Convenio.
- e) Informes de la OIT.¹⁸

¹⁸ Cartel producido por el Programa de Sensibilización y Capacitación en Derecho Indígena, ICMSJ. Proyecto BID; IIJ-UNAM “Convenio 169 de la OIT”, con el apoyo de Raquel Irigoyen, el cual se puede observar, junto a los demás carteles elaborados dentro del programa en los anexos.

III. CARACTERIZACIÓN SOCIOJURÍDICA

1. *Centros de Administración de Justicia (CAJ), un nuevo modelo de aplicación de justicia*

La necesidad de modernización del sector justicia es un proceso que da inicio con los aportes de la Constitución de 1985, pero no fue hasta los Acuerdos de Paz firmados el 29 de diciembre de 1996 cuando se abrió un compromiso político por parte de la sociedad civil, la comunidad internacional y el Estado para la reforma judicial en Guatemala.

En 1997 se constituyó la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la cual tiene como mandato producir, mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones para ser puestos en práctica para su modernización, cuya base sea el cumplimiento del Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Acuerdo del Ejército en una Sociedad Democrática.

Los distintos ámbitos identificados por la comisión para la transformación del sistema de justicia se encuentran en el gobierno judicial, la carrera judicial, el acceso a la justicia, reconocimiento de la pluralidad jurídica, entre otros derechos y garantías.

La transformación de la justicia requiere de una organización eficiente en las instituciones que la integran, lo que implica, entre otros ámbitos, la modernización organizativa, la distribución adecuada de los recursos financieros, una normativa para el servicio civil judicial y la lucha frontal contra la corrupción e impunidad, objetivos que para su debido cumplimiento dan vida a la Instancia de Modernización del Sector Justicia y a su Secretaría Ejecutiva.

El acceso a la justicia debe dirigirse a satisfacer las necesidades de la mayoría de la población, dejando el pasado excluyente y marginatorio de la justicia, para convertirse en un servicio público que responda a las características de la población guatemalteca.

El reconocimiento del pluralismo jurídico es indispensable para que el acceso a la justicia por parte de todos los sectores del país, principalmente por parte de las comunidades y pueblos indígenas, sea una realidad.

La búsqueda de la modernización y reforma del sector justicia en una sociedad multiétnica, pluricultural y multilingüe conlleva al reconocimiento de otras culturas y de otras prácticas de justicia para resolver los

mismos conflictos, así como a la necesidad de fortalecer las instituciones estatales de justicia y su presencia en todo el país.

La necesidad de resolver los conflictos agrarios, específicamente los relacionados con la tenencia y seguridad jurídica de la tierra, así como los conflictos de violencia y seguridad —entre otros problemas—, llevan al pueblo ixil a demandar la presencia de las instancias de justicia a sus comunidades; solicitud y demanda que, posterior a la firma de la paz y en compañía de Minugua y la cooperación de la embajada de Suecia, da comienzo a la construcción y desarrollo del primer Centro de Administración de Justicia en Nebaj, Quiché.

Los Centros de Administración de Justicia (CAJ) surgen como el servicio descentralizado de justicia, integrado a nivel funcional y físico, cuya misión es habilitar la presencia del Estado en aquellas localidades donde la oferta de servicios judiciales no satisface la demanda de los mismos.¹⁹

El informe del Proyecto de Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia determina que los centros pretenden en su funcionamiento dar una respuesta a las necesidades de acceso a los servicios judiciales; el reconocimiento público del derecho consuetudinario indígena²⁰ como sistema de resolución de conflictos; el fortalecimiento de la sociedad civil a través de procesos de desarrollo local llevados a cabo mediante una amplia participación social; la descentralización y modernización de los servicios de justicia, y la difusión entre las comunidades históricamente excluidas del cambio de actitud de las instituciones proveedoras de dichos servicios.

Sus objetivos fundamentales son: facilitar el acceso a los servicios estatales de justicia; fomentar la resolución pacífica de conflictos de manera más oportuna y eficaz; favorecer el reconocimiento y el encuentro entre los servicios de la justicia formal estatal y el ejercicio de la resolución de conflictos por la justicia indígena; promover mayores niveles de seguridad pública mediante el acercamiento de los servicios de justicia a las autoridades locales y a la ciudadanía, y mejorar la gestión de la administración de justicia por parte de los operadores de justicia.

Para que un CAJ pueda dar cumplimiento a su misión y objetivos se requiere que éste incluya en su programa de actividades, como mínimo, mecanismos simples y claros de información al usuario; disponibilidad de

¹⁹ Definición institucional de la Secretaría de la ICMSJ, <http://www.seicmsj.gob.gt/>.

²⁰ Denominado así en el Convenio 169 de la OIT y en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Acuerdo del Ejército en una Sociedad Democrática.

asesoría legal gratuita para quien no puede pagarla; elementos necesarios para proveer acceso en el idioma propio del usuario; personal reclutado según criterios y principios propios de una justicia reformada; estructura organizacional renovada, con sistemas de gestión modernos y con la filosofía de servicio al público; cultura institucional de respeto a los usos y costumbres locales; lo que incluye una comunicación fluida con la población; oferta de mecanismos de resolución de conflictos, tales como mediación, conciliación y dotación de infraestructura apropiada, recursos y administración descentralizada operativamente.²¹

Los CAJ, en la actualidad, se encuentran ubicados en cinco regiones del país: Santa Eulalia, Huehuetenango; Ixcán-Playa Grande; Quiché; Ixchi-guán; San Marcos y Santiago Atitlán, Sololá. Los criterios de su ubicación son potestad de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, la cual, luego de ponderar una serie de criterios de selección, deciden su creación y establecimiento. Los principales criterios a considerar son: ausencia o deficiencia aguda de los servicios de justicia respecto de núcleos importantes de población rural; demanda de la población meta y autoridades locales; antecedentes y/o presencia de conflicto social (posguerra; índices delictivos; retornados; desmovilizados y/o desplazados); localización accesible para la población meta; disponibilidad de terreno para construir el CAJ y alto índice de conflictividad.

Un centro de administración de justicia se encuentra conformado por; 1) el Organismo Judicial; centro de mediación como medio de solución alternativa de conflictos; juzgado de paz; juzgado de primera instancia penal y Tribunal de Sentencia Itinerante; 2) Ministerio Público: fiscalía municipal y centro de atención a la víctima 3) Instituto de la Defensa Pública Penal: Oficina de Defensoría Pública Gratuita, y sus auxiliares para los casos penales; 4) Delegación de la Policía Nacional Civil con cobertura en el área de influencia; 5) bufete popular para la defensa gratuita de los casos no penales que se presenten; y 6) Apoyo de un servicio de Coordinación Local del CAJ.

Los CAJ coordinan acciones entre sus integrantes para dar vida a tres módulos de acción que garantizan una nueva política de Estado: la de hacer justicia desde el reconocimiento de una nación pluriétnica, multilingüe y pluricultural.

²¹ Convenio de Contrato de Préstamo 1120/OC-GU entre el BID y la República de Guatemala para el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia, decreto 89-98.

La coordinación local de los CAJ comprende actividades en el ámbito de administración operativa y financiera del funcionamiento sectorial del centro; suscripción de convenios y seguimiento para el funcionamiento de los bufetes populares; contratación y supervisión de la evaluación, seguimiento y monitoreo de las actividades del centro; contratación y supervisión de promotores jurídicos para cada uno de los municipios que cubre el centro; contratación y supervisión de las consultorías para la implementación informática, y elaboración del plan de manejo ambiental en las áreas de los CAJ.

La capacitación en los CAJ comprende actividades en el ámbito de programas de capacitación a los operadores de justicia; campañas de sensibilización y divulgación en las áreas de influencia de cada centro; educación legal ciudadana en las áreas de influencia de los centros; contratación de firma consultora-ONG especializada en comunicación, producción de material didáctico y difusivo del centro.

El multiculturalismo en los CAJ se refiere al desarrollo de actividades en el ámbito de contratación de firmas o de las ONG para la investigación de derecho consuetudinario en las áreas de influencia de los CAJ; realización de talleres de derecho consuetudinario como capacitación a los operadores de justicia y elaboración del plan de contratación y/o formación de intérpretes en las áreas de influencia de los centros, según la modalidad que más convenga.

Componentes a desarrollar dentro de las regiones que comprenden los centros²²

Coordinación local del CAJ:

La coordinación de trabajo está integrada por un coordinador local y un equipo de acompañamiento integrado por: un analista informático; un educador y un trabajador operativo. Cuya implementación de actividades incluirá: administración de recursos para programas comunes; coordinación logística y técnica de los servicios; supervisión administrativa del plan de trabajo y producción de informes estadísticos mensuales.

²² Al hacer referencia, durante este trabajo, sobre los componentes a desarrollar dentro de los CAJ, estaremos citando el documento de presentación de los CAJ elaborado en la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ.

Bufete popular:

El equipo de trabajo está conformado por cuatro pasantes y un abogado que cumplirá funciones de coordinación y asesoría para la implementación de asistencia legal gratuita en materia no penal a la población de bajos recursos económicos que habitan en las zonas de influencia del CAJ. Estos servicios serán brindados a través de convenios con las universidades que proporcionarán a los pasantes de las facultades de derecho y contrato de un abogado independiente.

Programa de capacitación:

Se financiará un programa de capacitación *in situ* para los operadores de justicia del CAJ que, entre otros temas, incluirá: normas y prácticas del derecho consuetudinario indígena; derechos y deberes vinculados a la administración de justicia, como el debido proceso; pedagogía básica sobre los derechos humanos fundamentales, incluyendo violaciones a los derechos de la mujer, la violencia doméstica y aspectos ambientales en el ámbito del derecho consuetudinario indígena (cosmovisión maya).

Campañas de sensibilización:

Para establecer vínculos con la sociedad civil se financiará la contratación de una ONG local para el diseño básico de una campaña de difusión y sensibilización acerca de los servicios prestados por los CAJ. Para esto se utilizarán cuñas radiales, radio-dramas, material impreso y un miniprograma de video y reproducción de casetes para promover el CAJ. Se utilizará el castellano e idiomas mayas de las áreas de influencia de cada CAJ. Asimismo, se utilizarán técnicas comunicacionales especiales para alcanzar efectivamente la audiencia femenina.

Educación legal ciudadana mediante promotores jurídicos:

Se convendrá con la Universidad Rafael Landívar para la identificación, selección y capacitación de un promotor jurídico por cada municipio de las áreas de influencia que cubra cada CAJ. Se buscará para contratar especialmente a los intérpretes judiciales bilingües en idiomas indígenas locales y castellano, tanto hombres como mujeres, que hayan sido graduados en esa especialidad. El promotor servirá de nexo entre las comunidades indígenas y los operadores del CAJ con la finalidad de informar a las prime-

ras acerca de los servicios judiciales ofrecidos y a los segundos acerca de las normas comunitarias prevalecientes. Así la presencia del CAJ facilitará no sólo el acceso físico a la justicia, sino que le permitirá a la población conocer sus derechos, en particular los de las mujeres a través del uso del sistema de justicia.

Sistema de información:

Se financiarán servicios de asistencia técnica para la implementación informática y estadística del sistema de administración de información a utilizar en el CAJ. Lo anterior incluye un sistema de coordinación de información a través de la administración centralizada, registro único de casos, producción de estadísticas y un servicio de atención permanente, contando con el apoyo del CAJ.

Evaluación y seguimiento del CAJ:

Se contratarán los servicios de asistencia técnica para realizar una evaluación acerca del desempeño del CAJ, con la finalidad de aportar recomendaciones para mejorar los servicios brindados en el futuro. Asimismo, se financiará la preparación y organización de reuniones anuales de los operadores participantes en el CAJ con el propósito de intercambiar experiencias y realizar recomendaciones relacionadas con el funcionamiento, impacto y réplica del CAJ en el país. En ambos casos, un tema central de evaluación será el nivel de aceptación de los servicios del CAJ por parte de las comunidades beneficiarias, principalmente las indígenas.

2. *Centros de Administración de Justicia.*

Funcionamiento e incidencia

Los Centros de Administración de Justicia, como hemos podido observar, responden a un nuevo modelo de justicia con una visión, misión y objetivo claramente especificados y desarrollados dentro de una estructura de funcionamiento, que como bien lo señala el proyecto de préstamo BID, debe cumplir con ocho requisitos mínimos de funcionamiento, los cuales hemos tomado como base de análisis para poder caracterizar su funcionamiento e incidencia tanto a nivel sociológico como jurídico.

Cada requisito mínimo de funcionamiento implica el cumplimiento de los módulos de acción y componentes de desarrollo, así como los objeti-

vos y misión de los Centros de Administración de Justicia, los cuales definen y detallan las actividades, resultados e impactos esperados en los CAJ.

Para la elaboración de la presente caracterización nos proponemos analizar el desarrollo y naturaleza de sus acciones para cumplir específicamente con los objetivos de facilitar el acceso a los servicios estatales de justicia, fomentar la resolución pacífica de conflictos de manera más oportuna y eficaz, y favorecer el reconocimiento, así como el encuentro entre los servicios de la justicia formal estatal, y el ejercicio de la resolución de conflictos por la justicia indígena, utilizando como fuente de análisis el cumplimiento de los módulos y componentes de desarrollo, los cuales, por medio de entrevistas con los operadores de justicia, las diversas actividades participativas que se efectuaron durante las proyecciones del cine-foro y análisis de coyuntura realizadas en las cinco regiones, así como la lectura de diversas fuentes bibliográficas, pudimos caracterizar el desempeño actual de los Centros de Administración de Justicia.

Los resultados se presentan en un cuadro de análisis y presentación de información en donde se pueden observar comentarios conclusivos que llevan a recomendaciones de funcionamiento para cumplir con los objetivos esperados, así como las distintas fuentes de información que alimentaron el análisis de cada uno de los requisitos mínimos de funcionamiento.

3. *Requisitos mínimos de funcionamiento*²³

Mecanismos claros y simples de información al usuario

Para cumplir con dicho requisito se contará con el cumplimiento de los módulos de acción de coordinación local, específicamente lo relacionado con la contratación de “promotores jurídicos para cada uno de los municipios que conforman el Centro”, los cuales serán contratados por la coordinación local de los CAJ, y tendrán dentro de sus funciones el desarrollar campañas de divulgación e información sobre los servicios que se

²³ La exposición sobre estos requisitos mínimos se introduce con la propuesta institucional acerca de los mismos, y se conserva la redacción del documento base de la Secretaría de la Instancia Coordinadora, y nuestro aporte se refiere a los comentarios conclusivos y a las recomendaciones basados en la investigación *in situ*. Informes sobre las cuestiones, objeto de estudio, elaborados en el marco de Naciones Unidas, el Banco Interamericano de Desarrollo y otras fuentes explícitamente señaladas. Se parte de comentarios críticos constructivos.

prestan en el CAJ, y realizar campañas de educación legal ciudadana en las áreas de influencia de los centros.

La concepción de promotor jurídico se entiende como el

...nexo entre las comunidades y los operadores del CAJ con la finalidad de informar a las primeras acerca de los servicios judiciales ofrecidos y a los segundos acerca de las normas comunitarias prevalecientes. De esta forma, la presencia del CAJ facilitará no sólo el acceso físico a la justicia, sino que permitirá a la población conocer sus derechos, en particular los de las mujeres, a través del uso del sistema de justicia.

La estructura de funcionamiento está prevista con la contratación de un coordinador local y un equipo de acompañamiento integrado por un analista informático, un educador y un trabajador operativo, y la contratación de una ONG local para la elaboración de un diseño básico de campaña de sensibilización y difusión de los servicios prestados por el CAJ, para lo que se utilizarán cuñas radiales, radiodramas, material impreso, miniprograma de video y reproducción de casetes para promover el CAJ. Se utilizará el castellano e idiomas mayas de las áreas de influencia de cada CAJ y técnicas comunicacionales especiales para alcanzar efectivamente la audiencia femenina.

A continuación se expone el cuadro de análisis a que ya se ha hecho referencia, dividido en tres apartados: *comentarios conclusivos, recomendaciones y fuentes*.

Comentarios conclusivos

Las coordinaciones locales no cuentan con el equipo de acompañamiento: un analista informativo y un educador, lo que dificulta el desempeño del trabajo según el programa y proyecto diseñado.

No se cuenta con un promotor jurídico para cada municipio; según lo planificado, la mayoría de los promotores cubren dos o más municipios y no cuentan con la disponibilidad de recursos financieros y humanos para cubrir la creciente demanda de divulgación, información y capacitación en toda el área de realización y cobertura de población; abandonando el objetivo, ya que éste requiere de una mayor inversión de tiempo y recursos, y el grupo meta es más pequeño cuantitativamente lo que no causa la misma impresión de impacto.

Recomendaciones

Contar como mínimo con un promotor jurídico para cada municipio, respondiendo a tres factores: distancia entre las comunidades y acceso a las mismas; número de habitantes y las características socioculturales y políticas de las comunidades, así como los idiomas indígenas que se hablan en el lugar. Contratar el equipo de acompañamiento dispuesto según el plan de trabajo y desarrollo de la coordinación local (analista de sistemas y educador). Iniciar la campaña de sensibilización según el componente establecido. Crear una oficina de información mínima de atención al público en cada centro.

Implementar planes de trabajo coordinados entre las coordinaciones locales y la coordinación nacional para trabajar programas y campañas de sensibilización, diálogo e intercomunicación entre los operadores de justicia y los servicios que ofrece el sistema de justicia del estado y las autoridades locales y comunitarias para conocer sus derechos a través del uso del sistema de justicia.

Que todo operador de justicia del CAJ, al ser contratado, debe cursar un taller de información sobre el quehacer y dinámica del CAJ, las funciones y roles de sus miembros, así como la visión, misión y objetivos del CAJ dentro de la estrategia de modernización de la justicia en un Estado moderno democrático, pluricultural, multicultural y plurilingüe.

Difundir convenientemente el cartel²⁴ sobre el “Convenio 169 de la OIT” y la “Declaración de Totonicapán sobre el derecho de los pueblos a la lengua” elaborados dentro del *Programa de sensibilización y capacitación en derecho consuetudinario* de la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ y su difusión por los distintos medios de comunicación masiva, tanto en castellano como en los distintos idiomas mayas que se hablen en las zonas de influencia de los CAJ.²⁵

Que los funcionarios públicos y cuerpo secretarial de las instituciones de justicia deberían acreditar la comprensión oral como mínimo de un idioma maya que se hable en su zona de trabajo; al igual que los coordinadores de los CAJ deberán estar entrenados convenientemente en materia legislativa a nivel nacional e internacional de los derechos de los pueblos indígenas y derecho consuetudinario, para ser efectivo, no sólo los mecanismos claros de información, sino un conocimiento profundo del lugar en que laboran. Se sugiere que la coordinación nacional, conjuntamente con las coordinaciones locales, elaboren programas participativos de acceso a la comunidad sobre el material entregado durante el desarrollo de los diplomados relacionados con la legislación nacional e internacional sobre el derecho indígena.

²⁴ Los carteles pueden observarse en el anexo.

²⁵ Lamentablemente no fue posible la segunda edición del cartel por dificultades burocráticas en el manejo del financiamiento vía préstamo del BID.

Fuentes

Guías de observación participativa en los cinco centros de administración de justicia.

Entrevistas realizadas bajo el principio de secretividad, con los operadores de justicia tanto en los CAJ como en las distintas instituciones relacionadas con la ICMSJ²⁶ y su Secretaría Ejecutiva.

Actividad de cine-foro y análisis de coyuntura en los cinco CAJ.

Lectura del proyecto de Préstamo BID.²⁷

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *Derecho consuetudinario indígena. Programas Estatales de Justicia Integrados (CAJ)*, BID-Guatemala, marzo y abril de 1998.

Pearson, Annette *et al.*, Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala. *Estudio integral de los Centros de Administración de Justicia de Santa María Nebaj y Santa Eulalia*, BID-Guatemala, junio de 2002.

*Disponibilidad de asesoría legal
gratuita para quien no pueda pagarla*

Los Centros de Justicia tienen como uno de sus objetivos el facilitar el acceso a los servicios estatales de justicia y buscar mejorar la gestión de la administración de justicia por parte de los operadores de justicia.

Para dar cumplimiento a este objetivo “la coordinación local de los CAJ suscribirá convenios con las distintas Universidades y Facultades de Derechos para dar seguimiento y funcionamiento a los Bufetes Populares, así como la contratación y supervisión de promotores jurídicos para cada uno de los municipios que cubre el Centro para ejecutar campañas de sensibilización y divulgación en las áreas de influencia de cada centro”.

Los bufetes populares contarán con los servicios de cuatro pasantes y un abogado, que cumplirá funciones de coordinación y asesoría para la implementación de asistencia legal gratuita en materia no penal a la población de bajos recursos económicos. Se promocionarán dichos servicios a través de la campaña de sensibilización y difusión de los servicios prestados por el CAJ.

²⁶ ICMSJ: Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia.

²⁷ Se puede consultar el resumen ejecutivo del préstamo en el anexo.

Comentarios conclusivos

En todos los centros se encuentra funcionando el bufete popular, que cuenta con un coordinador y un equipo de pasantes (estudiantes de las facultades de derecho de las universidades de San Carlos y Rafael Landívar) becados por la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ.

Los problemas que se han presentado en los bufetes populares responden a:

1) La dificultad de contratar un coordinador a medio tiempo para el bufete, debido a la lejanía y falta de servicios con los que se encuentran las zonas donde se ubican los CAJ, lo que nos lleva a la falta de una coordinación permanente. En lo que va del año, en Santiago, se han contratado los servicios de dos coordinadores, al igual que en Playa Grande, Santa Eulalia e Ixchiguán (el licenciado Corado actualmente se encuentra coordinando los bufetes populares de Santa Eulalia e Ixchiguán, y apoyando la coordinación local del CAJ de Ixchiguán, hasta la contratación de nuevo personal);

2) Los servicios que presta el bufete popular se concentran en la cabecera municipal sede de los CAJ.

3) Los bufetes populares únicamente tienen competencia en el ramo civil, relacionado con lo familiar y laboral, y las necesidades y demandas de la población trascienden dichos temas. Como lo menciona el informe del relator especial sobre los derechos humanos, Rodolfo Stavenhagen, tanto en el ámbito nacional como dentro de los CAJ se manifiesta una situación de discriminación tanto en el ámbito legal (por omisión o desconocimiento de las normativas internacionales y nacionales relacionadas con los derechos humanos de los pueblos indígenas), interpersonal (actitudes y indígenas), interpersonal (actitudes y conductas de rechazo y exclusión hacia los indígenas por parte de la población ladina y blanca), institucional (manifestándose a través del sesgo desfavorable hacia los pueblos indígenas en función del gasto público y de los bienes colectivos) y estructural (que descansa en los mecanismos históricos con los cuales los pueblos indígenas fueron excluidos de los recursos económicos e institucionales necesarios para convivir en condiciones de equidad con el resto de la población guatemalteca), lo que ha dado como consecuencia una cultura de intolerancia a la diferencia, así como una cultura de violencia y silencio heredada de los años de guerra interna, como del proceso de colonización y opresión.

Esta situación de discriminación dentro del sector justicia, y específicamente dentro de los CAJ, con el programa de diplomado y el énfasis del primero en la sensibilización hacia el reconocimiento de la otredad y la realidad indígena del país se avanzó en las más equitativas entre los operadores de justicia y la población indígena (respeto a sus costumbres y tradiciones como reconocimiento de su derecho consuetudinario indígena), pero dicho proceso de sensibilización requiere de un seguimiento desde la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ, cuenta con

el compromiso de todas las instituciones que la conforman, ya que de abortarse el programa, el impacto y alcances logrados serán mínimos.

Además del bufete popular se cuenta en cada CAJ con representantes del Organismo Judicial; Defensa Pública Penal y Ministerio Público para que el acceso a la justicia por parte de la población sea accesible y pronta; pero existe una queja de parte de la población de no contar dentro de los centros con representantes de la Defensoría Indígena y de la Defensoría de Derechos Humanos.

Los temas que por jurisdicción les competen no siempre son los que a la población les interesa o demanden, como el caso de uso, tenencia y posesión de la tierra, principalmente en función de tierras comunitarias; hechos de narcoactividad, asesinatos y robo agravado, los cuales no son competencia de los juzgados de primera instancia, sino del Juzgado de Alto Impacto en lo que le corresponde.

Las instituciones de justicia no cuentan con los recursos necesarios para dar trámite pronto a los casos, por lo cual retardan el cumplimiento de la justicia y a veces hasta lo obstaculizan.

No se cuenta con el personal necesario en las instituciones (el juzgado no cuenta con psicólogo, trabajador social, asistentes) así como equipo mínimo para agilizar los procesos: criminólogo, médico forense e investigador de oficio.

No se cuenta con información de registro y catastro. El tiempo y trámite que lleva un proceso legal también es un obstáculo para la población, ya que esto conlleva una inversión en tiempo y dinero por parte del usuario, del cual no dispone.

La población desconoce los mecanismos y procesos necesarios para seguir un caso. Esta ausencia de información o desconocimiento del procedimiento por parte de la ciudadanía hace que se pierdan pruebas y que los culpables salgan fácilmente por falta de éstas, lo que hace pensar que “la justicia vela por la gente mala”, según lo ha manifestado la población durante las actividades de cine-foro.

Recomendaciones

Se recomienda que el equipo de pasantes reciba un curso de reconocimiento del área de influencia del CAJ en donde prestarán sus servicios.

Contar con los servicios necesarios para una justicia pronta y oportuna que responda a las demandas y conflictos de la zona de trabajo, y atienda las problemáticas que les atañe (tenencia y seguridad jurídica de la tierra, delitos de narcoactividad, asesinatos y robo agravado).

Proveer del equipo y personal necesario a las instituciones que integran los CAJ, ya que no cuentan con el equipo necesario, como computadoras, escritorios, fotocopadoras, líneas telefónicas, vehículos y otros, así como personal contratado, ya que no cuentan con asistentes judiciales, psicólogos y trabajadores sociales para la oficina de atención a la víctima, médicos forenses e investigadores para el Ministerio Público.

Campañas de información y capacitación ciudadana en cuanto a los procesos y mecanismos de justicia para alcanzar un debido proceso, más amplias que las realizadas actualmente por los promotores sociales. Integrar un espacio físico dentro de los CAJ para la presencia de una oficina de la Procuraduría de Derechos Humanos, así como una oficina de la Defensoría de la Mujer y de la Defensoría Maya.

Programas y campañas de sensibilización y capacitación en las distintas instituciones que conforman la ICMSJ (en todos sus niveles) sobre pluralismo jurídico, multiculturalismo y sociedades multiétnicas.

La Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ deberá promover y proponer la figura de un procurador de los derechos indígenas a nivel nacional.

Se sugiere que las universidades, aprovechando la existencia de los bufetes populares, promuevan unidades de investigación en materia de sociología y antropología jurídica como de derechos humanos y derechos de los pueblos indígenas.

Fuentes

Guías de observación participativa en los cinco centros de administración de justicia.

Entrevistas con los operadores de justicia.

Actividad de Cine-foro y análisis de coyuntura en los cinco CAJ.

Lectura del proyecto de préstamo BID.

Stavenhagen, Rodolfo, *Informe del relator especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, presentado de conformidad con la resolución 2001/57.

Misión Guatemala.

Entrevistas con operadores de justicia de los CAJ.

Discurso de Rigoberta Menchú Tum ante el 45 periodo de sesiones de la Subcomisión de Prevención de Discriminaciones y Protección a las Minorías efectuado en Ginebra el 13 de agosto de 1993.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio Rolando, *La antropología crítica latinoamericana y las propuestas del movimiento indio en torno a la cuestión étnica nacional*, Guatemala, CIDECA.

Planillas de personal contratado para las coordinaciones locales de los CAJ.

Los elementos necesarios para proveer acceso en el idioma propio del usuario

Los CAJ tienen como uno de sus objetivos, facilitar el acceso a los servicios estatales de justicia, y reconociendo que somos un país pluricultural, multiétnico y multilingüe, contar con los elementos necesarios

de proveer la información y el acceso a la justicia en el idioma propio de los usuarios, siendo ésta una de las acciones más importantes a desarrollarse, para lo cual se cuenta con el módulo de multiculturalismo.

Dicho módulo tiene dentro de sus acciones, “elaborar un plan de contratación y/o formación de intérpretes en las áreas de influencia de los centros según la modalidad que más convenga”. Al mismo tiempo se cuenta con promotores jurídicos y campañas de divulgación que respondan a la realidad cultural y social de las distintas comunidades que integran las áreas de influencia de los CAJ.

Para cumplir de mejor manera con este objetivo, la coordinación local convendrá con la Universidad Rafael Landívar la identificación, selección y capacitación de un promotor jurídico para cada municipio de las áreas de influencia que cubre cada CAJ. Se buscará contratar especialmente a los intérpretes judiciales bilingües en idiomas indígenas locales y castellano, tanto hombres como mujeres que hayan sido graduados en esa especialidad. Sin olvidar la importancia de la figura del promotor jurídico, el cual servirá de nexo entre las comunidades y los operadores del CAJ con la finalidad de informar a las primeras acerca de los servicios judiciales ofrecidos, y a los segundos acerca de las normas comunitarias prevalecientes. Así, la presencia del CAJ facilitará no sólo el acceso físico a la justicia, sino que permitirá a la población conocer sus derechos, en particular los de las mujeres, a través del uso del sistema de justicia.

Comentarios conclusivos

El derecho al uso del idioma, su difusión y conservación es una exigencia de los pueblos, según se ha expresado en las distintas conversaciones realizadas con la población en las actividades de cine-foro.

Por desconocimiento de la realidad pluriétnica, pluricultural y multilingüe, muchos de los operadores de justicia imponen el castellano sobre el idioma del lugar, o interpretan desde una perspectiva etnocentrista el comportamiento social de los pobladores: el caso de Ixchiguan es ilustrativo; la anterior coordinadora del CAJ expresaba con seguridad que el idioma que se habla en la zona era el castellano, ya que para ella: “el idioma mam es una lengua que se habla sólo en casa; cuando vienen al CAJ o al pueblo a realizar sus actividades, vienen en grupo y hablando español”.

Al observar dicha situación se pudo comprobar que para la comunidad mam los problemas no son tomados en forma individual, sino más bien colectivo o fa-

miliar, que aunque el conflicto sea de una mujer, es un hombre el que habla, así como un miembro del grupo asume las funciones de traductor de mam a castellano, realizándose dos reuniones como lo comentó la señora juez: una es la presentación del caso o demanda y otra simultánea, que corresponde a la de la traducción y consulta con el grupo familiar del o la agraviada. Durante la discusión de cine-foro las asistentes mam-hablantes expresaron su necesidad de que los operadores de justicia entendieran y preferiblemente hablaran en mam, así como su derecho a hablar y escribir en su idioma, cuya limitación es grave.

Los operadores jurídicos desconocen las prácticas culturales de las familias, que por lo general llevan a su propio intérprete en español y las reuniones se realizan en grupo.

Se observa una discriminación legal, interpersonal, institucional y estructural en el sector justicia hacia la población indígena, como lo mencionamos anteriormente.

El desconocimiento de la realidad socio-histórica de los pueblos indígenas de Guatemala por parte de los operadores de justicia responsables de los CAJ han llevado a inconveniencias muy serias; por ejemplo, en el CAJ de Santiago Atitlán, con dos años de funcionamiento en donde la población mayoritaria del área es tzutuhil (Santiago Atitlán es un pueblo tzutuhil), el único intérprete jurídico contratado es Kaqchikel, al momento de requerir de un intérprete tzutuhil, este servicio lo realiza alguno de los operadores de justicia que habla el idioma y tenga tiempo libre, pero en general esta función la están realizando los conserjes, quienes hablan el idioma, pero no manejan un lenguaje jurídico que dé una interpretación del proceso, sino más bien una traducción muy simple de los procesos legales, esto como primera falla; la segunda va encaminada en función del conflicto interétnico entre tzutuhiles y kaqchiqueles. Esta omisión o desconocimiento se traslada bajo una percepción de la población atiteca-tzutuhil (como lo expresaron durante el segundo cine-foro), “los kaqchiqueles cuentan con un intérprete contratado y pagado para dichas funciones, exclusivas en su idioma, en cambio nosotros los tzutuhiles no, los encargados de limpieza y mensajes son quienes nos apoyan en la traducción del idioma”.

Recomendaciones

Que el módulo de multiculturalismo inicie un proceso de formación de intérpretes jurídicos con pobladores del lugar que responda a la situación sociohistórica del mismo.

De forma inmediata, contratar los servicios de un intérprete jurídico en idioma tzutuhil para el Centro de Santiago Atitlán. Iniciar programas y procesos de formación en el manejo instrumental del idioma maya que se habla en la región con los operadores de justicia que trabajan en el CAJ.

El o la coordinadora local del CAJ deberá de conocer y dominar el idioma maya mayoritario de su zona de trabajo.

Los operadores de justicia deberían de realizar un curso de análisis de la realidad sociohistórica del entorno del área de influencia del CAJ, para comprender su realidad social, económica, política, medioambiental, pero principalmente cultural. Difundir por medio de la radio, televisión y reproducción gráfica los pósteres sobre el derecho a la lengua. XII Jornadas Lascasianas.

Fuentes

Guías de observación participativa en los cinco centros de administración de justicia.

Entrevistas con los operadores de justicia.

Actividad de cine-foro y análisis de coyuntura en los cinco CAJ.

Lectura del proyecto de préstamo BID.

Entrevistas con los operadores de justicia.

Entrevistas con autoridades locales y comunitarias de las zonas de influencia de los CAJ.

Ordóñez Cifuentes, José Emilio, *El derecho a la lengua de los pueblos indígenas, XI Jornadas Lascasianas*, México, IIJ-UNAM, 2003.

Afiche Declaración de Totonicapán “Adrián Inés Chávez” sobre el derecho de los pueblos indígenas a la lengua, responsable: José Emilio Rolando Ordóñez Cifuentes. Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ, 2003.

Planillas de personal contratado para las coordinaciones locales de los CAJ.

Personal reclutado según criterios y principios de una justicia reformada

Los CAJ representan una respuesta a las necesidades de acceso a los servicios judiciales; el reconocimiento público del derecho consuetudinario como sistema de resolución de conflictos; el fortalecimiento de la sociedad civil a través de procesos de desarrollo local llevados a cabo mediante una amplia participación social; la descentralización y modernización de los servicios de justicia, y la difusión entre las comunidades históricamente excluidas del cambio de actitud de las instituciones proveedoras de dichos servicios. Por lo que su personal debe reconocer dichos principios y compartir su misión y objetivos para poder responder a un nuevo modelo de ejercicio de justicia.

Es por esto que la contratación del personal es muy importante, ya que deben responder a un perfil de trabajo tanto en el manejo de conocimiento como en la sensibilización de la realidad sociohistórica del país, así como la implementación de programas de capacitación a los operadores de justicia que incluirán entre otros temas las normas y prácticas del derecho consuetudinario indígena; derechos y deberes vinculados a la administración de justicia, como el debido proceso; pedagogía básica sobre los derechos humanos fundamentales, incluyendo violación a los derechos de la mujer, la violencia doméstica y aspectos ambientales en el ámbito del derecho consuetudinario indígena (cosmovisión maya).

Comentarios conclusivos

Los operadores de justicia desconocen el funcionamiento y quehacer de los CAJ desde una visión integral de modernización. Si bien es cierto que conocen su funcionamiento administrativo, desconocen su visión de nuevo modelo de acceso a la justicia en el marco de un Estado pluriétnico, multilingüe y pluricultural.

Los perfiles de los puestos no corresponden a las personas contratadas. En algunos casos tienen la formación académica, pero carecen de experiencia, o viceversa.

No existen condiciones para fortalecer una carrera profesional en el área de trabajo que desempeñan los operadores de justicia, ya que se carece de un perfil de contratación, o bien un proceso de construcción de una nueva visión de justicia. Esto lo podemos explicar en dos casos concretos: 1. La coordinadora del Centro de Mediación del CAJ de Ixchiguán, una joven entusiasta que aprobó el curso de mediación de la Escuela de Estudios Judiciales, tuvo la voluntad y facilidad de ir a trabajar a Ixchiguán, pero que su futuro profesional lo encamina hacia el ejercicio de la informática y sistemas, carrera universitaria que estudia actualmente. Si bien es cierto que ha desempeñado un buen papel en sus funciones, éstas no son de su interés y de su pleno manejo y conocimiento. 2. Algunos operadores de justicia, tanto del OJ como del MP, llegan a ocupar un puesto en los CAJ como sanción a malos manejos en sus anteriores puestos de trabajo. Esto ha ocasionado problemas personales e interinstitucionales, como el caso del CAJ de Santiago, con el conflicto entre el MP y el juzgado de paz de San Lucas Tolimán, o bien un desinterés por participar en las actividades programadas, como el caso del juez de primera instancia de Playa Grande. También se han presentado denuncias registradas ante Minugua, por parte de la población, hacia operadores de justicia por acoso y violaciones hacia las mujeres de la comunidad.

Los niveles de formación de los operadores de justicia son muy bajos, y se concentran en la visión positivista e inquisidora del sistema de justicia.

Se observan actitudes y conductas de discriminación de los operadores de justicia hacia la población indígena y su sistema de justicia, lo que imposibilita el cumplimiento de una relación equitativa entre la visión y aplicación de la justicia estatal, y la visión y aplicación de la justicia indígena.

Recomendaciones

Promover programas de análisis de la realidad sociohistórica del país con énfasis en el entorno del área de influencia de los CAJ, a los operadores de justicia contratados.

En forma conjunta, los distintos módulos de acción en los CAJ, con la coordinación nacional y las coordinaciones locales, diseñan programas de fortalecimiento institucional para todos los operadores de justicia relacionados con los siguientes temas:

El nuevo sistema de modernización de justicia; fortalecimiento del Estado moderno democrático: pluriétnico, multilingüe y pluricultural.

Realizar talleres de reflexión sobre el quehacer administrativo y político de los operadores de justicia dentro del nuevo modelo de los CAJ.

Campañas de capacitación a los operadores de justicia en materia de derechos humanos.

Continuar con programas de diplomado en derecho consuetudinario indígena, y abrir la participación a la comunidad y a todos los operadores de justicia.

Fuentes

Guías de observación participativa en los cinco Centros de Administración de Justicia.

Entrevistas con operadores de justicia tanto dentro de los CAJ como en las diferentes instituciones que conforman la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia y su Secretaría Ejecutiva.

Actividad de cine-foro y análisis de coyuntura en los cinco CAJ

Lectura del proyecto de préstamo BID.

Informe pedagógico de docencia.

Acuerdos firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca; México, D. F. a 31 de marzo de 1995. Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Tomei, Manuela y Swepston, Lee, *Pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)*, Ginebra, 1996.

Planillas de personal contratado para las coordinaciones locales de los CAJ.

Estructura organizacional renovada con sistemas de gestión modernos y con la filosofía de servicio público

La definición de Centro de Administración de Justicia (CAJ), presentada por el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia, especifica que su misión es habilitar la presencia del Estado en aquellas localidades donde la oferta de servicios judiciales no satisface la demanda de los mismos, reconociendo un Estado social de derecho pluricultural, multilingüe y multiétnico. Bajo este principio de realidad, la filosofía de los centros es brindar acceso de servicio al público, principalmente a la población más pobre, indígena y mujeres.

Las instituciones de justicia que se concentran dentro de los centros para brindar servicio a la población son: 1. Organismo Judicial: a) Juzgado de primera instancia, el cual vela por asuntos referentes a lo penal, narcoactividad y medioambiente, así como civil, familia y trabajo; b) Juzgado de paz, con la presencia de un juez de primera instancia, juez de paz, secretarios y oficiales auxiliares de justicia; 2. Ministerio Público, con una fiscalía de sección distrital, agente fiscal y auxiliar de fiscal; 3. Instituto de la Defensa Pública Penal, con defensor público y trabajador social; 4. Delegación de la Policía Nacional Civil; bufete popular y la coordinación local del CAJ, los cuales mantienen una relación horizontal de coordinación entre las autoridades de las mismas, guardando cada una su autonomía.

La coordinación del CAJ, y en este caso el o la coordinadora, tendrá un papel administrativo del edificio del centro, así como un papel de nexo coordinador y facilitador entre las distintas instituciones que conforman el centro, que se encuentran presentes en el área de influencia del CAJ.

Comentarios conclusivos

Por lo observado y analizado dentro del quehacer y dinámica de funcionamiento de los CAJ, se puede concluir:

No existe una comunicación y coordinación entre las distintas instituciones que integran el CAJ, Durante un trabajo de grupo sobre las debilidades de los

CAJ, en los cinco centros los operadores de justicia, se encontro que una debilidad era el no tener un conocimiento ni práctica de trabajo coordinado entre las seis instituciones tanto a nivel del centro, en donde se encuentra el edificio, como con las actividades y acciones a nivel del área de influencia. Un ejemplo de esto lo constituye el caso de San Lucas Tolimán: a iniciativa de la sociedad civil y de los comités organizados, la municipalidad, el juzgado de paz y el CAJ, se toma una medida de seguridad ciudadana para el control de la violencia. La falta de coordinación, comunicación e información entre la coordinación local del CAJ, la fiscalía regional del Ministerio Público y el Juzgado de Primera Instancia del Organismo Judicial irrumpe en un proceso local y microrregional de seguridad ciudadana con un problema legal de procedimiento entre la fiscalía regional del CAJ y el juzgado de paz de San Lucas Tolimán, el cual repercute en una apatía de la población por la justicia del Estado, el cual, para la población: “Vela más por los delincuentes que por la población”, llevando a un estado de descalificación de los mecanismos y procedimientos de la justicia del estado, para la búsqueda de su propia justicia.

Dicha conflictividad tiene varias causas, las cuales podemos priorizar en: 1. La falta de coordinación de acciones conjuntas entre las instituciones que conforman la ICMSJ, principalmente dentro del trabajo de los CAJ. 2. Desconocimiento, de parte de algunos operadores de justicia, con relación a la responsabilidad, funciones y perfil de sus puestos de trabajo, lo que ha llevado a algunos a asumir compromisos sin tener capacidad de toma de decisiones, y 3. El desconocimiento de los operadores de justicia del proceso de modernización del sector justicia dentro de un Estado de derecho democrático, multiétnico, multilingüe y pluricultural.

Dichas problemáticas nos dejan ver que la propuesta de organización renovada y sistemas de renovación modernas no han podido dejar por un lado el modelo de exclusión del sistema jurídico a los pueblos indígenas.

Durante los cine-foro se detectó que los servicios que presta el CAJ no son necesariamente los servicios judiciales que requiere la población, ya que las demandas y conflictos se relacionan directamente a los derechos laborales y disputas de tierras y conflictos agrarios: secuelas de la guerra interna y de la inequitativa distribución de la tierra, así como la ausencia de políticas agrarias que fomentan un caldo de cultivo de permanentes contradicciones sociales.

Recomendaciones

Diseñar un sistema simple y funcional de comunicación e información entre las instituciones que conforman los CAJ, tanto en el municipio sede como en el área de influencia, y a nivel nacional con los otros centros y la Secretaría Ejecutiva de la ICMSJ.

Considerar un espacio físico y participativo, dentro de los centros, destinado a los pueblos indígenas para tener una comunicación con las prácticas del derecho consuetudinario indígena, según lo fincado en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y el Convenio 169 de la OIT; para cimentar el nuevo sistema de justicia nacional en tres ámbitos: 1. Justicia ordinaria; 2. Derecho indígena, y 3. Métodos alternativos de resolución de conflictos.

No existe un programa de interculturalidad que tenga una construcción interdisciplinaria, pero principalmente con énfasis en lo jurídico, para lo cual se sugiere un personal especializado, con experiencia de campo y conocimiento profesional de antropología y sociología jurídicas.

Desde la perspectiva de los órganos e instancias nacionales e internacionales encargados de la justicia, es prioritario que se trascienda del discurso de los derechos humanos al de derechos fundamentales, ya que existe una visión propia de los derechos humanos desde los pueblos indígenas, que el discurso occidental de derechos humanos no recoge.

Los CAJ deben implementar reuniones y seminarios de trabajo con las autoridades indígenas para recoger su experiencia y sus prácticas para fortalecer la creación de centros de administración de justicia indígenas autónomos para brindar igualdad de condiciones al acceso de justicia, conforme debe ser un Estado social democrático de derecho. Dicha recomendación va más allá de la buena intención, ya que esta medida debe constitucionalizarse hacia el reconocimiento del sistema jurídico indígena y el cumplimiento de los derechos de los pueblos indígenas.

El criterio de la modernidad es excluyente, como se plantea, por lo tanto, debería trabajarse en el plano incluyente, es decir, las propuestas deberían referirse en el marco del etnodesarrollo, en lugar de una propuesta simple y llana de modernidad, ya que dichas acciones tienen como contrapartida que el mundo indígena no capta el punto de “estructura organizacional renovada con sistemas de gestión modernos y filosofía de servicio al público”, según lo expresado durante las actividades de cine-foro.

Se propone como recomendación, la necesidad de que los CAJ, además de los servicios de justicia tradicionales, amplíen convenientemente el manejo de los derechos económicos, sociales y colectivos, así como el derecho a la autodeterminación de los pueblos, como los pilares fundamentales que aspiran a afianzar la paz y la transición democrática en Guatemala, ya que es sumamente preocupante la ausencia de la justicia laboral y agraria, y durante los cine-foro se advirtió la necesidad del abordaje de dicha conflictividad en las comunidades.

Fuentes

Stavenhagen Rodolfo, *Informe del relator especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, presentado de conformidad con la resolución 2001/57. Misión Guatemala. El sistema de justicia y las demandas de los pueblos indígenas.

Tomei, Manuela y Swepston, Lee, *Pueblos indígenas y Tribales. Guía para la aplicación del Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo OIT*, Ginebra 1996.

Guías de observación participativa en los cinco Centros de Administración de Justicia.

Entrevistas con operadores de justicia, tanto dentro de los CAJ como en las diferentes instituciones que conforman la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia y su Secretaría Ejecutiva.

Actividad de cine-foro y análisis de coyuntura en los cinco CAJ.

Lectura del proyecto de préstamo BID.

Contribuciones presentadas por el Programa Integrado de Derechos Humanos; Instituto de Sociología del Derecho-Universidad de Lund, Suecia. A la Conferencia Mundial sobre los Derechos Humanos, Viena, junio de 1993.

Oferta de mecanismos de resolución de conflictos tales como mediación y conciliación

Los centros, como uno de sus objetivos, fomentarán la resolución pacífica de conflictos de manera más oportuna y eficaz, con una noción más amplia y abarcadora del concepto de justicia, al brindar mecanismos alternativos para solucionar conflictos y construir nuevas formas de ciudadanía basadas en la dignidad humana y en el respeto al otro.

En cada uno de los CAJ se ubicará un Centro de Mediación, el cual velará por proporcionar el acceso de la población a medios alternativos de resolución de conflictos, respetando y reconociendo las prácticas y derechos culturales de los pueblos y comunidades que conforman el área de influencia de los CAJ.

Los medios alternativos de resolución de conflictos permiten solucionar el conflicto en menor tiempo que el que conlleva un proceso judicial, ahorra el costo del proceso judicial y permite a las partes intervenir en la solución del conflicto, contribuyendo a descongestionar la actividad ju-

dicial, ya sea a través de la negociación, la mediación, la conciliación y el arbitraje.

Los centros de mediación se convierten en el tercero dentro de un conflicto (la persona o espacio neutral que facilita la búsqueda de soluciones en forma pacífica), en donde la mediación es un proceso que se fundamenta en la responsabilidad de las partes que intervienen en él, con el fin de lograr dar soluciones al conflicto.

El código procesal penal, como una de sus innovaciones en el artículo 25 *ter* y 25 *quater*, establece las medidas alternativas para solucionar conflictos penales de menor gravedad y de no impacto social, las figuras de la mediación, así como el criterio de oportunidad, con la participación (en las municipalidades donde no hay fiscalías) del síndico municipal como representante del Ministerio Público en las audiencias de conciliación.

Comentarios conclusivos

La mediación resulta un método de resolución de conflictos en el que interviene un tercer imparcial, previamente solicitado y aceptado por las partes, que tiene como objetivo armar y facilitar a las partes la obtención por sí mismas de un acuerdo satisfactorio, locuaz permite la lejanía del ciudadano (a) respecto al procedimiento judicial.

La mediación resulta una alternativa, ya que la justicia como servicio público es lenta y cara, donde muchos ciudadanos no sólo no obtienen el amparo que buscaban, sino que no se sienten entendidos ni escuchados.

El servicio de la mediación recurrente en los CAJ se caracteriza por la obsolescencia de las leyes y los rígidos criterios de los juzgadores.

Los medios alternativos de resolución de conflictos resultan necesarios y adecuados cuando el edificio de la justicia está seriamente resquebrajado.

La mediación, como instrumento del derecho occidental, tiene como par, en el derecho indígena, las acciones solicitadas ante el consejo de ancianos, comadronas y guías espirituales.

Recomendaciones

Hacer de la mediación una práctica interdisciplinaria e intracultural, ya que existen en el conflicto componentes culturales, sociales, étnicos, religiosos, económicos, etcétera.

Se recomienda un adecuado manejo de la contención de la crisis en la interacción de las emociones de las partes, en donde los problemas afectivos son los ejes y, en un segundo momento, las soluciones son el eje de la mediación. Resulta imperante que los centros de mediación no se burocraticen para facilitar y agilizar el acceso a la población.

Las prácticas conciliadoras del derecho indígena ante los sistemas de cargos deberán ser acreditadas oficialmente como medios alternativos de resolución de conflictos dentro de los centros de mediación y de los CAJ.

Fuentes

Entrevistas con operadores de justicia tanto dentro de los CAJ como en las diferentes instituciones que conforman la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia y su Secretaría Ejecutiva.

Guías de observación participativa en los cinco Centros de Administración de Justicia.

Actividad de cine-foro y análisis de coyuntura en los cinco CAJ.

Highton, Elena; Álvarez, Gladys y Gregorio, Carlos, *Resolución alternativa de disputas y sistema penal*, Ad-Hoc.

Monroy Cabra, Marco Gerardo, *Métodos alternativos de solución de conflictos*, Oxford University Press.

Cultura institucional de respeto a los usos y costumbres locales, lo que incluye una comunicación fluida con la población

La misión de los CAJ es habilitar la presencia del Estado en aquellas localidades donde la oferta de servicios judiciales no satisface la demanda de los mismos, reconociendo el carácter pluricultural, multiétnico y multilingüe del Estado de Guatemala. Los CAJ tienen entre sus objetivos favorecer el reconocimiento y el encuentro entre los servicios de la justicia formal estatal y el ejercicio de la resolución de conflictos por la justicia indígena, así como promover mayores niveles de seguridad pública mediante el acercamiento de los servicios de justicia a las autoridades locales y a la ciudadanía, y buscar mejorar la gestión de la administración de justicia por parte de los operadores de justicia.

Para cumplir con la misión y estos objetivos, los centros cuentan con el módulo de multiculturalismo, el cual, con el apoyo y la coordinación de la Secretaría Ejecutiva de la Instancia Coordinadora del Sector Justi-

cia y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, llevaron a cabo el Programa de Capacitación y Sensibilización en Derecho Consuetudinario Indígena en las áreas de influencia de los CAJ.

En los programas de capacitación para los operadores de justicia se encuentran temas relacionados con normas y prácticas del derecho consuetudinario indígena y aspectos ambientales en el ámbito del derecho consuetudinario indígena (cosmovisión maya), con el propósito de tener un acercamiento a la otredad, con la cual se inicie un proceso de reconocimiento y respeto de las prácticas culturales entre los pueblos.

Comentarios conclusivos

Esta acción se relaciona directamente con el objetivo del CAJ de favorecer el reconocimiento y el encuentro entre los servicios de justicia formal estatal y el ejercicio de resolución de conflictos por la justicia indígena.

En el módulo de culturalismo se logró un proceso de sensibilización y capacitación de los operadores de justicia en derecho consuetudinario indígena; pero dicho diplomado requiere de un proceso de seguimiento y formación permanente.

No se ha logrado establecer el nexo entre los operadores de justicia y la población, como lo requiere el componente relacionado con los promotores jurídicos; dicho proceso lleva más tiempo e inversión de la que se tiene estipulada dentro del proyecto de trabajo.

La visión positivista de la interpretación de la justicia, por parte de los operadores de justicia, dificulta un proceso de reconocimiento mutuo entre la justicia indígena y la justicia estatal.

La discriminación en el país, como lo indica el informe del relator especial sobre los derechos humanos, Rodolfo Stavenhagen, se encuentra presente dentro del sector justicia y de los CAJ en sus cuatro niveles.

A nivel legal, algunos operadores de justicia desconocen o bien omiten las leyes internacionales y nacionales relacionadas con los pueblos indígenas.

La dicotomía entre indígenas y no indígenas sigue siendo muy fuerte, principalmente de parte del grupo ladino (no indígena), por lo cual se da un fenómeno social nuevo con relación a la identidad: algunos indígenas que se desempeñan como operadores jurídicos, en el momento del ejercicio de la justicia del estado —la cual se presenta como una justicia no indígena—, se consideran y son considerados como no indígenas, como lo dejan ver las conductas y actitudes sociales asumidas por éstos durante las actividades de cine-foro y por los comentarios de parte de la población.

La cultura institucional en torno al derecho indígena responde a la práctica conocida como el colonialismo interno, y lamentablemente parte de la propia propuesta de este ítem, cuando habla de usos y costumbres locales y no se refiere al derecho indígena como tal. En tanto que la expresión “usos y costumbres”, de acuerdo con las ciencias sociales, y que aparece en cualquier enciclopedia, es lo que en el mundo occidental se llama “urbanidad”, aquí parece más que quieren referirse “a lo extraño, a lo raro”, que tiene un claro sentido peyorativo.

A los operadores de justicia, como se advirtió en los diplomados durante los ejercicios del primer módulo sobre legislación internacional y nacional, se pudo observar que es un tema que les molesta, y formulan quejas cuando se aborda el tema de “identidad”.

Los operadores de justicia no aceptan el pluralismo jurídico, lo que implica que tienen una visión monolítica del derecho.

Los operadores de justicia tienen una cultura de derechos humanos con conocimientos muy limitados acerca de las instituciones y mecanismos para su defensa; en los propios CAJ no está, en ese conjunto, la presencia de las instituciones estatales de derechos humanos.

Las acciones del módulo de multiculturalismo dejan ver una propuesta insuficiente y contraria a la interculturalidad, ya que no toma en cuenta la otredad indígena y es vista y practicada más bien desde una visión ladina del mundo.

Recomendaciones

Propiciar espacios de comunicación con las autoridades indígenas comunitarias, sin dejar de reconocer su autoridad local y manteniendo una relación equitativa de relaciones.

Diseñar programas permanentes de diplomados para los operadores de justicia y líderes indígenas comunitarios en capacitación y sensibilización en derecho consuetudinario indígena.

Promover actividades participativas de acercamiento y comunicación entre los operadores de justicia y las autoridades indígenas locales y población en general.

Conjuntamente con la coordinación nacional y las coordinaciones locales, definir planes de trabajo para que los promotores de justicia puedan constituirse en el nexo entre las comunidades y los operadores del CAJ, con la finalidad de informar a las primeras acerca de los servicios judiciales ofrecidos, y a los segundos acerca de las normas comunitarias prevalecientes para iniciar de esta forma un reconocimiento mutuo de comunicación y tolerancia.

Se recomienda tener seminarios y talleres de interculturalidad, diálogo y participación tanto con los operadores de justicia como con la población.

Iniciar programas permanentes de formación en materia de derechos humanos y derechos colectivos de los pueblos con los operadores de justicia.

Incorporar una oficina de la procuraduría de Derechos Humanos dentro de los edificios de los CAJ.

Fuentes

Entrevistas con operadores de justicia, tanto dentro de los CAJ como en las diferentes instituciones que conforman la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia y su Secretaría Ejecutiva.

Guías de observación participativa en los cinco Centros de Administración de Justicia.

Actividad de cine-foro y análisis de coyuntura en los cinco CAJ.

Lectura y análisis del proyecto de préstamo BID.

Durán, Víctor Manuel, *Estado social de derecho, democracia y participación*.

Acuerdos firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca; México, D. F., 1995. Acuerdos sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.

Tomei, Manuela y Swepston, Lee, *Pueblos indígenas y tribales: guía para la aplicación del Convenio 169 de la Oficina Internacional del Trabajo (OIT)*, Ginebra, 1996.

Stavenhagen Rodolfo, *Informe del relator especial sobre los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas*, presentado de conformidad con la resolución 2001/57, Misión Guatemala.

Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas, tema: Justicia; el sistema de justicia y las demandas de los pueblos indígenas.

Dotación de infraestructura apropiada, recursos y administración descentralizada operativamente

Los Centros de Administración de Justicia son un modelo de servicio descentralizado de justicia integrado a nivel funcional y físico, cuya misión es habilitar la presencia del Estado en aquellas localidades donde la oferta de servicios judiciales no satisface la demanda de los mismos, por lo cual brinda una respuesta a las necesidades de acceso a los servicios judiciales de las comunidades históricamente excluidas.

Para cumplir con esta misión y visión, se ha diseñado la construcción de edificios en donde se concentren las oficinas de las instituciones que conforman el sector justicia en cinco regiones de Guatemala, que corres-

ponden a cuatro de los departamentos más afectados por el conflicto interno armado, y donde la presencia de población indígena es mayoritaria.

Comentarios conclusivos

Al revisar el cuadro de asignación de recursos²⁸ del Convenio de Contrato de Préstamo 1120/OC-GU entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia, decreto número 89-98 del Congreso de la República de Guatemala, se observa que la mayor carga presupuestaria de inversión está destinada a la construcción y equipamiento de edificios del CAJ, con un total del 38.5% del presupuesto total. El presupuesto asignado para la inversión social de formación y capacitación de los operadores de justicia apenas llega al 21.4% del total de la inversión.

Para la opinión pública, principalmente de los sectores no gubernamentales que trabajan el tema de justicia y derechos humanos, el trabajar con fondos de las agencias multilaterales de inversiones internacionales de préstamo condiciona la autonomía del sector justicia y la posibilidad de una planificación a mediano y largo plazo que lo vuelvan autosostenible y fortalezca su credibilidad en el combate a la corrupción

Durante los cine-foro se argumentó que los costos de inversión, así como los diseños de la construcción de los edificios se tornan ofensivos ante la pobreza y necesidades de las comunidades de trabajo. En Nebaj, Quiché, la población consideró que las construcciones de las “Torres de Justicia” tuvieron un costo elevado y no son funcionales para cumplir con su propósito; no se pensó el espacio necesario para la presencia física y política para la justicia indígena. Las Torres de Justicia fueron construidas en un terreno inapropiado, en donde se encuentran ubicadas corrientes subterráneas de agua.

En Santiago Atitlán, los conflictos en cuanto a la construcción del edificio del CAJ se señalaron durante un cine-foro, en donde los principales y miembros de la sociedad civil argumentaron que para ellos era de mayor importancia la construcción de un hospital, destino inicial de dicho terreno que donó la municipalidad, agravándose la situación, pues argumentan que no existió una consulta amplia para definir el destino del terreno, y algunos que participaron a la “consulta” argumentan que no contaron con información clara y que no tuvieron capacidad de tomar decisiones, únicamente se convocó a “algunos líderes” para brindar información sobre el CAJ y no se desarrolló una consulta para la aprobación de la construcción del CAJ en el terreno de la comunidad.

²⁸ El cual puede consultarse en el anexo.

Otro tipo de conflictos es de linderos y jurisdiccionalidad municipal en el caso del terreno destinado a la construcción del CAJ de Ixchiguán, y de problemas de hundimiento del terreno en el caso de Ixcán, entre otros.

Recomendaciones

Se recomienda iniciar un proceso de financiamiento para los CAJ, que cuente con la responsabilidad del Estado para garantizar el acceso a la justicia por parte de la población indígena pobre y mujeres.

Que la mayor inversión de recursos se designe hacia el fortalecimiento de la modernización de la justicia en un Estado democrático, pluriétnico, multilingüe y pluricultural, en lugar de gastos de mantenimiento e inversión de los edificios. Diseñar estrategias de mediano y largo plazo para el fortalecimiento de la justicia con una propuesta de pluralismo jurídico que permita el reconocimiento del sistema de justicia indígena.

Implementar el centro de legislación y documentación de los CAJ, así como el servicio de Internet, el cual se planteó desde este programa a principio de año. El único avance a la fecha son los disquetes entregados a los bufetes populares para su divulgación, donados por la OIT y el Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.

Al momento de la definición y construcción de los edificios de los CAJ, realizar —como lo demanda el Convenio 169— una consulta con los pueblos, ya que durante el cine-foro de Santiago Atitlán la población se quejó de no haber sido consultada sobre la construcción de un edificio de justicia dentro del terreno que durante años había sido designado para la construcción de un edificio de salud, el cual consideran más importante para el bienestar de la población.

Se recomienda cumplir con la demanda de los pueblos indígenas de contar con un espacio propio dentro del edificio del CAJ para la práctica de su propio derecho, Aquéllos no se explican cómo en las llamadas “Torres de Justicia” en Nebaj, no obstante haberlo propuesto, no se les concedió dicho espacio físico y político.

Fuentes

Guías de observación participativa en los cinco centros de administración de justicia.

Entrevistas con los operadores de justicia.

Actividad de cine-foro y análisis de coyuntura en los cinco CAJ.

Mesa Intersectorial de Diálogo sobre Pueblos Indígenas; tema: justicia; El sistema de justicia y las demandas de los pueblos indígenas.

Convenio de Contrato de Préstamo 1120/OC-GU entre la República de Guatemala y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) para el Programa de Apoyo a la Reforma del Sector Justicia, decreto número 89-98 del Congreso de la República de Guatemala.

Cuadro de asignación de recursos del Convenio BID 1120/OC-GU.

Foros públicos relacionados al tema de justicia.

IV. ANEXO

Descripción básica de los Centros de Administración de Justicia

Centro de Administración de Justicia

Santa Eulalia, Huehuetenango

Inicio de funciones: 16 de julio de 2002

Descripción básica:

<i>Municipios</i>	<i>No. de habitantes</i>	<i>Urbanos%</i>	<i>Rurales</i>	<i>Población indígenas</i>	<i>Idiomas mayas</i>
1. Santa Lucía	27,460	19%	81%	95%	Q'anjob'al
2. Santa Cruz Barrillas	61,138	76%	24%	80%	Q'anjob'al
3. San Pedro Soloma	37,500	85%	14%	90.2%	Q'anjob'al
4. San Juan Ixcoy	22,174	92%	8%	95%	Q'anjob'al
5. San Mateo Ixtatán	33,087	89.7%	10.3%	93.7%	Chuj
6. San Sebastián Coatán	19,310	93%	6.9%	95%	Chuj
7. San Rafael la Independencia	13,364	85%	15%	98.1	Akateko
8. San Miguel Acatán	24,094	12%	88%	90%	Akateko
<i>Total</i>	238,127				

Personal del CAJ

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Inicio de labores</i>
1	Juan Carlos Alonso Salazar	Coordinador local licenciado en economía	20/02/2033
2	Raúl Humberto Corado Palma	Coordinador bufete popular	16/07/2002 ²⁹
3	Óscar Arnulfo Alonso Velázquez	Promotor jurídico	16/09/2002
4	Daniel Pedro Mateo	Promotor jurídico	16/09/2002
5	José Antonio José	Promotor jurídico	16/09/2002
6	Juan Diego Martínez	Promotor jurídico	16/09/2002
7	Miguel Mateo Sebastuán	Promotor jurídico	16/09/2002
8	Pedro Juan Méndez Martínez	Promotor jurídico	01/01/2002
9	Ambrosio Santizo Lucas	Promotor jurídico	16/09/2002
10	Juan Jacinto Lucas	Promotor jurídico	16/09/2002
11	Filian Margarita Virves García	Intérprete judicial	16/09/2002
12	Irma López Pascual	Conserje	01/01/2003
13	José Manuel Méndez García	Promotor jurídico	01/03/2003
14	Sonia Elsy Martínez Martínez	Servicios secretariales	01/01/2003
15	Juan Mateo Juan Fregorio	Guardián	29/05/2033
16	Pedro Pascual Toledo Mateo	Guardián	29/05/2003
17	Lucas Diego lucas	Electricista	01/06/2003

²⁹ Comenzó como coordinador del CAJ de Playa Grande, luego fue coordinador del Bufete Popular de Playa Grande, y actualmente es el coordinador del Bufete Popular de Santa Eulalia; además, apoya con medio tiempo la coordinación del Bufete Popular de Ixchi-guán, así como la coordinación local del CAJ del mismo lugar.

Centro de Administración de Justicia
Santiago Atitlán Sololá
Inicio de funciones: 16 de julio de 2002
Descripción básica:

<i>Municipios</i>	<i>No. de Habitantes</i>	<i>Urbanos</i>	<i>Rurales</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Idiomas Mayas</i>
1. San Lucas Tolimán	22,828	54%	46%	89%	Kaqchikel
2. Santiago Atitlán	30,153	75%	25%	95%	Tz'utujil
3. San Pedro la Laguna	9,864	100%	---	96%	Tz'utujil
4. San Juan la Laguna	9, 508	47%	53%	97%	Tz'utujil
5. San Pablo la Laguna					Kaqchikel Tz'utujil K'iche'
6. San Marcos la laguna	1,761	100%	---	96%	Kaqchikel Tz'utujil K'iche'

Personal del CAJ

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Inicio de labores</i>
1	Rosa Amada Villagrán Mayén	Coordinadora local licenciada en trabajo social	16/07/2002
2	Juan Basilio Adrián Toc	Coordinadora bufete popular	22/07/2003
3	Blanca Elena Esquina Q. de Ramírez	Promotora jurídica	16/09/2002
4	Camilo Saloj Tuy	Interprete judicial	09/10/2002
5	Gladis del Rosario Contreras	Servicios secretariales	01/07/2002
6	Mariola Sicay Ramírez	Conserje	01/07/2002

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Inicio de labores</i>
7	José Antonio Coché Damián	Conserje	01/07/2002
8	Thelma Andrea Cortéz Rodríguez	Promotora jurídica	01/02/2003
9	Olga Patricia Pich Cuc	Promotora jurídica	18/11/2002
10	Diego Tzina Quievac	Piloto	01/08/2003

Centro de Administración de Justicia

Ixchiguán, San Marcos

Inicio de funciones: 16 de julio de 2002

Descripción básica:

<i>Mucipios</i>	<i>No. de Habitantes</i>	<i>Urbanos</i>	<i>Rurales</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Idiomas mayas</i>
1. Ixchiguán	21,543	7%	93%	82.5%	Mam
2. San José Ojetenam	19,453	6.5%	93.5%	18.3%	Mam
3. Sibinal	15,662	6%	94%	77.2%	Mam
4. Tacaná	74,149	3.8%	96.2%	64%	Mam
5. Tajumulco	43,876	1.3%	98.7%	88.2	Mam
<i>Total</i>	238,127				

Personal del CAJ

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Inicio de labores</i>
1	Julia Vicenta Pastor Quixtán	Coordinadora local licenciada en derecho	16/07/2002 ³⁰
2	Jorge Domingo de León Sosa	Coordinadora bufete popular	01/01/2003 ³¹
3	Antulio Israel Félix Velasqués	Promotor jurídico	16/10/2002

³⁰ Se retiró del cargo el 21 de septiembre de 2003. Actualmente la plaza está vacante.

³¹ Se retirará del cargo el 30 de octubre de 2003.

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Inicio de labores</i>
4	Sergio Emilio Chacón Godínez	Promotor jurídico	16/10/2002 ³²
5	Byron Inocente Marroquín Pérez	Promotor jurídico	01/01/2003
6	ArmandoBaldomero Velazquéz	Promotor jurídico	01/01/2003
7	Maximiliano Marroquín Feliciano	Interprete judicial	16/10/2002 ³³
8	Estanislao Lupercio Roblero Mejía	Conserje	16/07/2002
9	Thelma Lily Barrios Barrios	Conserje	16/07/2002
10	Floralma Anacleta Pablo Agustín	Promotora jurídica	16/01/2002
11	Roldán Josué Tema Coronado	Secretario	23/05/2003

Centro de Administración de Justicia

Playa Grande-Ixcán, Quiché

Inicio de funciones: 5 de agosto de 2002

Descripción básica:

<i>Municipios</i>	<i>No. de Habitantes</i>	<i>Urbanos</i>	<i>Rurales</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Idiomas Mayas</i>
1. Playa Grande, Ixcán	69,202	8.07%	91.92%	70%	Q'eqchi' Q'anjobal Chuj, Mam Kaqchiquel K'che, Achí Pocomchí (y cinco idiomas más)
<i>Total</i>	69,202				

³² Se retiró del cargo el 31 de agosto de 2003. Actualmente la plaza está vacante.

³³ *Idem.*

Personal del CAJ

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Inicio de labores</i>
1	Rosa María Alejos	Coordinadora local licenciada en psicología	01/03/2003 ³⁴
2	Verónica del Rosario Letona	Coordinadora bufete popular	01/09/2003
3	Saúl Dorino Lemus Ramos	Conserje	01/08/2002
4	Gloria Esmeralda Jucub Caal	Promotora jurídica	06/11/2002
5	Helmer WilfredoPa Cuc	Promotor jurídico	06/11/2002
6	Yaxquiej Cuz Tzib	Promotor jurídico	06/11/2002
7	Alberto Coc Tzalam	Interprete judicial	16/10/2002
8	Elena Gabriel Cojom	Conserje	01/06/2003
9	Juan Rulfo Melchor	Piloto	01/08/2003
10	Nocolasa Yohol Dionisio	Servicios secretariales	05/08/2003

Centro de Administración de Justicia

Nebaj, Quiché

Inicio de funciones. 16 de julio de 2002

Experiencia minugua y transición: noviembre de 1998

Descripción básica

<i>Municipios</i>	<i>No. de Habitantes</i>	<i>Urbanos %</i>	<i>Rurales%</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Idiomas mayas</i>
1. Santa Eulalia	27,460	19%	81%	95%	Q'anjob'al
2. Santa Cruz Barillas	61,138	76%	24%	80%	Q'anjob'al
3. San Pedro Soloma	37,500	85%	14%	90.2%	Q'anjob'al

³⁴ Se retiró del cargo el 21 de septiembre de 2003. Actualmente la plaza está vacante.

<i>Municipios</i>	<i>No. de Habitantes</i>	<i>Urbanos %</i>	<i>Rurales%</i>	<i>Población indígena</i>	<i>Idiomas mayas</i>
4. San Juan Ixcoy	22,174	92%	8%	95%	Q'anjob'al
5. San Mateo Ixtatán	33,087	89.7%	10.3%	93.7%	Chuj
6. San Sebas- tían Coatán	19,310	93%	6.9%	95%	Chuj
7. San Rafael la Independencia	13,364	85%	15%	98.1%	Akateko
8. San Miguel Acatán	24,094	12%	88%	90.0%	Akateko
<i>Total</i>	238,127				

Personal del CAJ

<i>No.</i>	<i>Nombre</i>	<i>Cargo</i>	<i>Inicio de labores</i>
1	José Lino Jiménez Barrios	Coordinadora local licenciada en derecho	16/07/2002
2	Vicente Chivalán Chaicoj	Coordinador bufete popular	
3	Miguel Ramírez Matom	Promotor jurídico	18/11/2002
4	William Oswaldo Rivera González	Promotor jurídico	18/11/2002
5	Magdalena Guzmán Ceto	Promotora jurídica	18/11/2002
6	Juan terraza López	Promotor jurídica	01/10/2002
7	Ingrid Janeth Canival Rabanales	Servicios secretariales	
8	Lucia Nicasia Brito Sánchez	Conserje	01/10/2002
9	Andrés Ceto Raymundo	Conserje	