

**Proyecto de Fortalecimiento
Institucional Financiado por
Asdi al Procurador de los
Derechos Humanos de
Guatemala, 2002–2006**

Mayra Alarcón Alba

Proyecto de Fortalecimiento
Institucional Financiado por
Asdi al Procurador de los
Derechos Humanos de
Guatemala, 2002–2006

Mayra Alarcón Alba

Sida Evaluation 06/45

Department for Latin America

This report is part of *Sida Evaluations*, a series comprising evaluations of Swedish development assistance. Sida's other series concerned with evaluations, Sida Studies in Evaluation, concerns methodologically oriented studies commissioned by Sida. Both series are administered by the Department for Evaluation and Internal Audit, an independent department reporting directly to Sida's Board of Directors.

This publication can be downloaded/ordered from:
<http://www.sida.se/publications>

Author: Mayra Alarcón Alba.

The views and interpretations expressed in this report are the authors' and do not necessarily reflect those of the Swedish International Development Cooperation Agency, Sida.

Sida Evaluation 06/45
Commissioned by Sida, Department for Latin America

Copyright: Sida and the author

Registration No.: U 11 Vg 11.3-611
Date of Final Report: February 2006
Printed by Edita Communication AB, 2006
Art. no. Sida31718es
ISBN 91-586-8224-4
ISSN 1401—0402

SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
Address: SE-105 25 Stockholm, Sweden. Office: Valhallavägen 199, Stockholm
Telephone: +46 (0)8-698 50 00. Telefax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>

Table of Contents

1. Introducción	3
Propuesta Metodológica de la Evaluación	3
2. Breve Reseña Histórica de la IPDH	5
Transición MINUGUA-PDH:.....	6
Planificación y Desarrollo Institucional	14
Resultados Reportados por la Dirección de Planificación en el Marco de la Ejecución del Proyecto Financiado por Asdi.....	17
Defensoría de Pueblos Indígenas:	20
Resultados Reportados por la Defensoría de Pueblos Indígenas en el Marco de la Ejecución del Proyecto Financiado por Asdi.....	24
3. Conclusiones y Recomendaciones	29
Anexo 1 Términos de Referencia	34
Anexo 2 Registro Documental	42
Anexo 3 Registro de Entrevistas	47

1. Introducción

A sugerencia del Procurador de los Derechos Humanos y en acuerdo con la Embajada de Suecia en Guatemala, se conformó un equipo de evaluación integrado por las profesionales guatemaltecas Mayra Alarcón Alba (consultora Evaluadora) y Olga García Yac (consultora asistente), quienes realizaron una evaluación externa al Proyecto de Fortalecimiento Institucional apoyado por la Cooperación Sueca a la Institución del Procurador de los Derechos Humanos del 1ro. de Febrero 2002 al 31 de Enero 2006.

La Agencia Sueca para el Desarrollo Internacional Asdi y el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala, suscribieron el Convenio de Cooperación 2001-04766 componente 61000606, de 4 años de ejecución.¹ La esencia de la cooperación estaba dirigida al fortalecimiento de la institucionalidad de la IPDH y de su direccionalidad estratégica y buscaba impactar adentro y afuera de la institución en la atención de los derechos y la problemática de los pueblos indígenas.

Hubiera sido adecuado que en el marco del convenio suscrito, con el cambio de Procurador de los Derechos Humanos la IPDH solicitará una revisión, adecuación y renegociación del proyecto apoyado por la cooperación sueca, ya que si bien el enfoque y los objetivos del proyecto originalmente planteado, tenían cabida dentro de su Plan Marco, los resultados esperados y las actividades propuestas no se encontraban incluidas dentro de las prioridades y el nuevo enfoque de trabajo desarrollado durante su gestión, en el cumplimiento del mandato.

Los marcos de la evaluación fueron sensibles en términos de la comunicación desarrollada sobre el manejo del proyecto y del presupuesto, los resultados de planificación y el desarrollo de la capacidad de atención a los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, Asdi puede sentirse satisfecha por el uso que el Procurador de Derechos Humanos hizo de su cooperación. A pesar de la deficitaria relación desarrollada entre las partes contratantes y la poca comunicación sostenida durante los 4 años de ejecución del proyecto, existen en la IPDH resultados relevantes, procesos estratégicos implementándose y un mejor abordaje de la problemática de los pueblos indígenas, los cuales fueron posibles de alcanzar, gracias a la cooperación y comprensión brindada.

El Informe de Evaluación cuenta de tres apartados: la propuesta metodológica, los objetivos y resultados a evaluar; la segunda consiste en una breve reseña histórica de la institución y una síntesis del proceso desarrollado durante la transición MINUGUA-IPDH, el componente de planificación, el trabajo desarrollado por la defensoría de pueblos indígenas y la relación sostenida con Asdi en el marco de la ejecución del proyecto; la tercera parte esta referida a las conclusiones y recomendaciones.

Propuesta Metodológica de la Evaluación

La evaluación externa se desarrollo del 1ro. de Febrero al 30 de Marzo del 2006, de acuerdo con los términos de referencia, se tenía como finalidad aportar un análisis de la ejecución del proyecto, en el marco de los objetivos formulados y su implicación institucional, para facilitar la reflexión de actividades realizadas y resultados alcanzados.

Teniendo en cuenta que un proyecto de fortalecimiento institucional, es un acto deliberado que busca contribuir a mejorar el desempeño de áreas específicamente identificadas, la evaluación buscó reconstruir el proceso de ejecución institucional, implementando un proceso participativo de evaluación que le permitiera a las partes: rescatar y visualizar logros y resultados alcanzados, discutir los problemas tenidos y recuperar las lecciones aprendidas durante la ejecución del proyecto.

¹ Convenio de Cooperación suscrito en Guatemala el 21 de Marzo del 2002 entre la Embajadora de Suecia en Guatemala, señora Maria Leissner y el Procurador de los Derechos Humanos, señor Julio Arango Escobar.

Se realizó una evaluación de desempeño, basada en la revisión del cumplimiento de los objetivos del proyecto a partir del análisis de la calidad de los resultados institucionales alcanzados. Se midió la efectividad del proyecto al centrar la atención de la evaluación en la calidad del trabajo realizado y la calidad de los resultados obtenidos, dentro del marco de desarrollo de políticas institucionales, objetivos programáticos y metas del período. Se evaluó la efectividad del proyecto en cuanto al cumplimiento de sus objetivos. El impacto en el desarrollo institucional se midió a partir de la relevancia de los efectos generados con la intervención del proyecto, buscando determinar hasta qué punto se fortaleció la capacidad de la institución de utilizar sus recursos humanos, financieros e institucionales de manera eficaz, eficiente, equitativa y sostenible.

La consultoría propuso que se conformará un Comité de Gestión de la Evaluación, facilitado por la consultora evaluadora e integrado por funcionarios de Asdi y de la IPDH, el cual estuvo integrado por las siguientes personas: Licda. Dunia Tobar de Leal Procuradora Adjunta, Dr. Pablo Werner Director de Planificación, Lic. Martín Sacalxot Defensor de Pueblos Indígenas, Licda. Rossana de Hegel Directora de Relaciones Internacionales, y la sra. Ulla-Britt Hedval Primer Secretaria de la Embajada de Suecia en Guatemala. Este comité de gestión se constituyó en un espacio de diálogo e interlocución del proyecto ejecutado y del proceso metodológico de la evaluación.

Esta evaluación no pretendía medir resultados generales de desarrollo institucional, sin embargo, los resultados institucionales fueron pertinentes a la hora de valorar los resultados específicos del proyecto. Aún cuando la IPDH continúa presentando carencias en muchos aspectos, se constató que existieron resultados satisfactorios del proyecto que coincidieron con un buen desarrollo y fortalecimiento institucional, como también se pudieron verificar resultados poco satisfactorios del proyecto, dentro de una institución que logró avances de desarrollo general.

Durante el proceso de evaluación fueron analizados decenas de documentos relevantes, aportados por distintas dependencias de la institución; fueron consultados más de 30 actores claves internos y externos acordados en el comité de gestión; se realizaron visitas de campo apoyadas por las Defensoras Indígenas de las Auxiliaturas Departamentales de Alta Verapaz y Chimaltenango.

Las percepciones de los actores consultados durante el proceso de evaluación fueron presentadas en un seminario taller a funcionarios de la IPDH y de la Embajada de Suecia para su consideración y retroalimentación.² El primer borrador del informe de evaluación lo conoció la IPDH y presentó sus observaciones a la evaluadora, quien incluyó las que consideró pertinentes dentro del segundo borrador que se presenta a Asdi para sus comentarios. Posteriormente se entregará a ambas instituciones un Informe Final de Evaluación Externa con sus anexos.

Objetivos Específicos de la Evaluación:

- Valorar el progreso de la ejecución del proyecto financiado por Asdi, relacionado con el proceso de priorización dentro de la PDH.
- Valorar como la PDH está cumpliendo con los elementos de calidad especificados en el proyecto.
- Presentar insumos para una reflexión sobre líneas de cooperación futuras y de coordinación de la cooperación internacional para el fortalecimiento del accionar de la PDH.

Objetivo General del Proyecto:

Fortalecer las capacidades de funcionamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Objetivos Específicos del Proyecto:

1. Apoyar y consolidar la transición entre MINUGUA y la Institución del Procurador de Derechos Humanos.

² Ver en los anexos los listados de documentos revisados, los listados de actores claves consultados y el listado de funcionarios participantes en el taller de evaluación.

2. Consolidar el proceso de planificación y desarrollo en la institución.
3. Desarrollar la capacidad de atención y defensa de los pueblos indígenas de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Resultados Esperados del Proyecto:

- Llegar a acuerdos conjuntos entre MINUGUA y la PDH.
- Realizar la transición entre ambas instituciones.
- Conocer la realidad en materia de derechos humanos en el país.
- Conocer la dinámica en las auxiliaturas departamentales.
- Elevar conocimientos de la PDH en el trabajo de verificación y vigilancia de derechos humanos en el país.
- Establecer las necesidades de la PDH para asumir las funciones de MINUGUA.
- Consolidación de la oficina de planificación y desarrollo.
- Desarrollo ordenado, planificado, sistematizado y evaluado de la institución.
- Aplicación de la planificación y la sistematización en todos los procesos de la PDH.
- Mejoramiento constante del trabajo de la institución, fiscalizado por evaluaciones que permitan conocer las debilidades, proponiendo estrategias para superarlas.
- Equipo coordinador de acciones de planificación y desarrollo de la Procuraduría de Derechos Humanos.
- Fortalecimiento de la Defensoría de los Pueblos Indígenas.
- Capacitación de la Defensoría de Pueblos Indígenas en esta temática.
- Presencia y cobertura a nivel nacional de la Defensoría de los Pueblos Indígenas.
- Contar con equipo de personas en capacidad de dirigir el trabajo de defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

2. Breve Reseña Histórica de la IPDH

La Constitución Política de la República de Guatemala, aprobada el 31 de Mayo de 1985, entró en vigencia el 14 de Enero de 1986 y fue la primera Constitución Política de América Latina que creó la figura del Ombudsman, Defensor del Pueblo o Procurador de Derechos Humanos. Los Artículos 273, 274 y 275 de la Constitución, otorgan rango constitucional a la figura del Procurador de los Derechos Humanos. La Ley de la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República (Decreto No. 54-86) y la Ley del Procurador de los Derechos Humanos (Decreto No. 32-87) lo designan como Comisionado del Congreso de la República para la defensa de los derechos humanos, la supervisión de la administración pública y como magistrado de conciencia.

Son atribuciones del Procurador de los Derechos Humanos: *“a) promover el buen funcionamiento y 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 le sean planteadas por*

cualquier persona, sobre violaciones a los derechos humanos. d) recomendar privada o 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. f) promover acciones o recursos, judiciales o administrativos, en los casos en que sea procedente; y g) las otras funciones y atribuciones que le asigne la ley.”³

Cada cinco años, la Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República debe presentar al pleno una terna de candidatos para ocupar el cargo de Procurador de los Derechos Humanos. El Procurador deberá reunir las cualidades de los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia y gozará de las mismas inmunidades y prerrogativas de los Diputados al Congreso de la República. La elección del Procurador debe de contar con los votos de dos terceras partes del total de parlamentarios.

El 19 de Agosto de 1987 inicia sus funciones como Primer Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala el Lic. Gonzalo Menéndez de la Riva. El 8 de Diciembre de 1989 asume como nuevo Procurador el Lic. Ramiro de León Carpio, para completar el período constitucional del Lic. Menéndez de la Riva, quién renuncio al cargo por razones de salud.

En 1992 es reelegido el Lic. De León Carpio como Procurador de los Derechos Humanos para un nuevo período de cinco años. Sin embargo, el período constitucional del Lic. Ramiro de León Carpio se vio interrumpido el 5 de junio de 1993, cuando el Legislativo lo designó para ocupar el cargo de Presidente Constitucional de la República, en sustitución de Jorge Serrano Elías.

El 1 de Julio de 1993 asume como Procurador el Dr. Jorge Mario García Laguardia, para completar el período constitucional del Lic. De León Carpio. El 19 de Agosto de 1997 asumió el Lic. Julio Eduardo Arango Escobar, como el cuarto Procurador de los Derechos Humanos elegido por el Congreso de la República, quien se convierte en el primer Procurador que completa el mandato constitucional de cinco años en el cargo.

El 20 de Agosto del 2002 el Congreso de la República juramentó al Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado como – el quinto – Procurador de los Derechos Humanos. Quién al asumir el cargo presentó su Plan Marco de Trabajo 2002–2007 cuyos ejes de política fueron: a) fortalecimiento a la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, b) Desarrollo del recurso humano para una cultura de paz y educación en derechos humanos, c) Procuración a los derechos humanos, d) Atención a la víctima y e) verificación y seguimiento a los Acuerdos de Paz.⁴

Transición MINUGUA-PDH:

La IPDH va a cumplir 19 años de funcionamiento institucional y a juicio de sus autoridades siempre ha tenido presencia en la negociación y verificación de los Acuerdos de Paz a nivel nacional. Las relaciones interinstitucionales entre la Misión de Naciones Unidas para Guatemala MINUGUA y la IPDH fueron difíciles de construir, desde ambas partes, debido en buena medida a que durante los 10 años de presencia de MINUGUA en el país, los distintos Procuradores no contaron con el apoyo técnico y operacional que necesitaban de la misión de verificación, para el desempeño de su mandato, a pesar de las grandes expectativas creadas durante su instalación y salida.

La figura unipersonal del PDH y el mandato constitucional que le permite una alta discrecionalidad en la definición de su enfoque y prioridades, no siempre pudo ser compatible con las prioridades de la misión. Dentro del mandato del PDH caben las funciones de verificación de los Acuerdos de Paz, no así el mandato de la MINUGUA, el cual por su naturaleza era intransferible. Misiones internacionales de verificación del cumplimiento de acuerdos de paz y derechos humanos no deberían desarrollar su mandato al margen del desarrollo de la institucionalidad nacional encargada de garantizar y/o de

³ Art. 275 Constitución Política de la República de Guatemala.

⁴ Reseña Histórica de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, Guatemala Agosto del 2005, Dr. Pablo Werner.

supervisar su cumplimiento. Desde su instalación, las Misiones de Paz deberían centrar importantes esfuerzos en el fortalecimiento de la institucionalidad estatal encargada de la verificación y el cumplimiento de los derechos humanos.

Aún cuando el Acuerdo Global de Derechos Humanos mencionaba específicamente que la Procuraduría de los Derechos Humanos debía ser receptora de asistencia técnica de la misión de verificación, – durante los primeros 8 años de operaciones –, la MINUGUA se dedicó a cumplir con su mandato y fue hasta cuando se definió su salida del país, que se interesó en transferir sus funciones a la IPDH.

La Misión ya estaba de salida cuando en Agosto del 2002 se estaba instalando un nuevo Procurador. Para la MINUGUA la transición era una enorme prioridad en su salida, mientras que para el nuevo PDH el relevo de la misión de verificación era – al inicio de su mandato de 5 años – una de las cinco prioridades de su Plan Marco. Las lógicas de cierre, inicio y crecimiento nunca lograron empatar en los tiempos institucionales, dinámicas, expectativas y prioridades de los funcionarios involucrados.

Sin embargo, fue el 3 de Octubre del 2002, que el Procurador de Derechos Humanos Dr. Sergio Fernando Morales Alvarado y el Representante Especial del Secretario General y Jefe de la Misión de Verificación de Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA, Sr. Tom Koenigs, suscribieron un Memorando de Entendimiento que tenía como propósito *“impulsar la colaboración entre la IPDH y la MINUGUA, en todo el territorio nacional y en todos los niveles de ambas instituciones, a fin de incrementar su mutuo acercamiento, unificar criterios e implementar acciones conjuntas entre funcionarios de las respectivas entidades. En el marco de sus respectivos mandatos, esa colaboración abarcaba esfuerzos que deberían de aportar al fortalecimiento de la institución del PDH, al cumplimiento de los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz y a la consolidación del proceso de paz en Guatemala”*.⁵

El Memorando de Entendimiento definió que de manera prioritaria se trabajaría en la transferencia al PDH de información, experiencias y diversas capacidades desarrolladas por MINUGUA en sus áreas sustantivas. Ambas instituciones se comprometieron a fomentar una actitud de colaboración, apertura y flexibilidad entre su personal a todo nivel, debiéndose establecer mecanismos prácticos y eficaces para facilitar el trabajo conjunto. Dando especial importancia a la transferencia de:

- Metodologías de verificación, investigación, sistematización y redacción de informes sobre violaciones a los derechos humanos, incluyendo los derechos económicos, sociales y culturales, así como los civiles y políticos.
- Verificación y defensa de los derechos de los pueblos indígenas.
- Seguimiento de casos de violaciones ante las Entidades del Estado.
- Buenos oficios y mediación en conflictos locales.
- Análisis y promoción de legislación y políticas públicas pertinentes a los derechos humanos y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- Seguimiento al conjunto de los Acuerdos de Paz y a los compromisos ante el Grupo Consultivo.
- Temáticas que se han desarrollado mediante los proyectos de asistencia técnica.
- Otros que sean solicitados por el Procurador.

Para poner en operación los alcances del Memorando de Entendimiento, el Procurador de Derechos Humanos y el Jefe de MINUGUA a finales del mes de octubre de ese año nombraron a una persona

⁵ Memorando de Entendimiento entre el PDH y el Jefe de MINUGUA, firmado el 3 de Octubre del 2002.

enlace general por sus respectivas entidades⁶ y constituyeron de manera paritaria un Comité de Coordinación.⁷ Dentro de las funciones asignadas al Comité de Coordinación estaban:

- diseñar un programa, un plan de acción y los mecanismos de implementación, para las sedes como para las oficinas departamentales y regionales de ambas instituciones;
- identificar mecanismos de cooperación que fueran prácticos, ágiles y efectivos, por ejemplo, mediante acciones de capacitación, pasantías, tareas conjuntas, concurrentes, coordinadas o independientes;
- agilizar la relación operativa entre las dos entidades y resolver las dificultades que pudieran surgir en la puesta en práctica de los planes y mecanismos acordados;
- presentar informes periódicos de su trabajo al PDH y al Jefe de MINUGUA.

Se elaboró un Plan Conjunto de Transición MINUGUA-IPDH cuyo propósito era implementar los alcances del Memorando en las sedes centrales, auxiliaturas departamentales y oficinas regionales de ambas instituciones. Se avaló la integración de siete subcomisiones de trabajo para la ejecución de intervenciones específicas: Subcomisión de Informática, Subcomisión de Capacitación y Unidad de Capacitación, Subcomisión de Infraestructura y Administración, Subcomisión de Coordinación de Terreno, Subcomisión de Análisis, Investigación, Acuerdos de Paz e Informes, Subcomisión de Presupuesto 2004 para la IPDH, y un Grupo Ad-hoc para el Ministerio de Defensa. Habiéndose integrado las primeras cinco subcomisiones mencionadas.⁸

A la Misión le preocupaba que con su salida dejaría un vacío en materia de verificación de los derechos humanos y mediación de conflictos, por lo que su prioridad era apoyar la transferencia de capacidades a la procuraduría en la verificación de derechos humanos y no necesariamente en todos los Acuerdos de Paz. Otro elemento de preocupación para la misión era que el enfoque garantista de verificación de derechos civiles y políticos que impulsaban, no empataba con el enfoque de victimología que proponía el nuevo Procurador.

El Plan de Transición se terminó de formular en junio del 2003, tenía una duración mínima de doce meses y se planteaba como objetivo general *“Establecer una dinámica permanente de trabajo de manera ordenada y sistematizada, a través de acciones conjuntas en los distintos ámbitos de competencia, así como para mejorar y estrechar la coordinación en general entre las dos instituciones con una proyección descentralizada en el interior del país”*.

El Plan de Transición estableció como líneas de acción: fortalecimiento institucional, fortalecimiento del personal, en relación a los Acuerdos de Paz y Acciones Conjuntas. Cuyos objetivos específicos fueron:

En fortalecimiento institucional:

- Crear un sistema de informática para procuración y seguimiento de casos.
- Crear un sistema de informática para asuntos financieros y presupuestarios.
- Fortalecer sistemas internos de coordinación y comunicación entre diversas unidades, departamentos y auxiliaturas, sede-terreno.

⁶ Por la PDH fue nombrada la Licenciada María Eugenia Morales de Sierra, Procuradora Adjunta de Derechos Humanos y por la MINUGUA fue nombrada la señora Marcie Merscky, Jefa de la Unidad de Transición.

⁷ Por la PDH fueron nombrados la Procuradora Adjunta, el Dr. Pablo Werner Director de Planificación, el Lic. Roderico Segura Coordinador de Asesores y el Lic. Conrado Martínez Director de la Unidad de Instrumentos Internacionales. Por la MINUGUA fueron nombrados la Jefa de Transición, el sr. Patrick Gavigan Jefe del Área de Derechos Humanos y Justicia, el sr. Juan Adolfo Velásquez Coordinador de Terreno, y el Sr. Ricardo Changala, Oficial de Verificación.

⁸ Plan Conjunto Transición MINUGUA-IPDH, Áreas Sustantivas, Guatemala, año 2003.

En fortalecimiento del personal:

- Producir materiales pedagógicos.
- Implementar un programa de capacitación que incluyera entre otros, temas tales como: monitoreo y vigilancia de los derechos humanos, debido proceso, acuerdos de paz, derechos de los pueblos indígenas, linchamientos, PNC, conflictividad.
- Crear y fortalecer la Unidad de Capacitación Interna de la IPDH.

En relación a los Acuerdos de Paz:

- Compartir y adaptar metodologías para el seguimiento de los Acuerdos de Paz.
- Compartir información, documentación y archivos relevantes.
- Fortalecer las Unidades de Seguimiento a los Acuerdos de Paz (USAP), de Estudios y Análisis (UEA) y de Mecanismos Internacionales (UMI) de la IPDH.

En Acciones Conjuntas:

- Implementar verificación conjunta.
- Producir informes temáticos o de situaciones regionales y/o nacionales.
- Impulsar acciones de incidencia.

El Plan Conjunto MINUGUA-IPDH buscaba – tardíamente – el fortalecimiento de la institución del Procurador, actualización y capacitación del personal, traslado de metodologías e informaciones sobre el seguimiento y verificación del cumplimiento de los Acuerdos de Paz, realización de verificaciones y otras actividades conjuntas. Con el apoyo del Instituto Interamericano de Derechos Humanos IIDH se realizó un estudio del proceso de procuración de la IPDH, desde la recepción de la denuncia hasta el archivo del expediente, para desembocar en las reformas que implicaba el proceso de reingeniería de la propia institución, que buscaba diseñar un nuevo modelo de atención.

Donde más se logró avanzar fue en la cooperación en el terreno y en la capacitación del recurso humano de la IPDH. Aún cuando la idea sobre la formación del personal no era solamente elaborar cinco módulos de capacitación, sino que apoyar en el diseño y creación de una Unidad de Capacitación Profesional para el personal de la institución, en el marco del plan de transición se escribieron 5 materiales educativos sobre temas como: conflictividad, linchamientos, derechos humanos y administración de justicia, derechos fundamentales y acuerdos de paz. En su último año de presencia en el país la MINUGUA promovió un Programa de Capacitación conocido como VNTs (Voluntarios Nacionales de Transición) del cual la IPDH decidió no ser parte.

Además de los requerimientos planteados para el conjunto de la IPDH a nivel central, funcionarios de ambas instituciones retomaron o reforzaron canales de comunicación para intercambiar información, discutir líneas de trabajo, planificar elementos de una estrategia para la transición, e identificar otras temáticas importantes a nivel local tales como: investigación, sistematización y redacción de informes sobre violaciones a los derechos humanos, instrumentos internacionales de derechos humanos, metodologías para analizar la conflictividad, derechos de los pueblos indígenas, derechos laborales, los conflictos de tierras, la incidencia en políticas públicas, buenos oficios para la mediación y resolución de conflictos y la utilización de campañas de información pública, a las cuales se les dio tratamiento descentralizado.

De manera conjunta personal de las dos instituciones realizaron actividades de educación para diversos públicos sobre temas que incluyeron: linchamientos, leyes de descentralización, derechos fundamentales y derechos de los pueblos indígenas. Se coordinaron decenas de acciones para el análisis y mediación para la resolución de conflictos municipales: entre alcaldes y vecinos y entre municipios, conflictos

relacionados con la problemática de la tierra: intra-comunitarios, inter-comunitarios, desalojos y ocupaciones de tierras, así como varias situaciones de violencia tumultuaria, linchamientos e intentos de linchamientos.

Se fortaleció el papel de la IPDH en espacios de dialogo, negociación, relación y coordinación interinstitucional en los cuales la MINUGUA participaba en temas como: los consejos de desarrollo, mesas, comités y centros para el fortalecimiento de la administración de justicia, redes interinstitucionales contra los linchamientos, comités para la justicia y dignificación de las víctimas del conflicto armado, mesas de dialogo sobre la conflictividad de la tierra y otros.

A solicitud del PDH personal especializado de la MINUGUA realizó un diagnostico sobre la capacidad de informática instalada en la sede central de la IPDH, que incluyó cantidad y estado de calidad de los equipos, sistemas de redes internas, software especializado, y otros requerimientos necesarios para cumplir con funciones de procuración o de administración.⁹

Durante el período de la transición se pudo constatar que las capacidades instaladas en ambas instituciones eran desiguales, incompatibles o no homologables. El equipo tecnológico, los medios de comunicación y transporte, las calidades y capacidades técnicas del personal con que contaba la PDH a finales del año 2002 no eran compatibles con la capacidad instalada, el despliegue territorial y los recursos de que dispuso MINUGUA para el desempeño de sus funciones de verificación en el país.

La MINUGUA no pudo apoyar la transferencia de capacidades a las oficinas central de la PDH. Se quería capacitar en la elaboración de su base de datos para el manejo de casos, pero no existía un sistema de computo ni funcionarios a quienes transferirles esas capacidades. Igual situación sucedió con los temas de Policía y Fuerzas Armadas.

Se elaboró un diagnostico sobre el estado del equipo de telecomunicaciones de la IPDH y su compatibilidad con el equipo de MINUGUA. De acuerdo con el proceso de reingeniería y con los principios enunciados en el Plan Marco 2002–2007 del Procurador, se apoyó la reorganización interna de las auxiliaturas, la puesta en marcha de sistemas de turnos y conformación de comités de crisis, la mejor comunicación y coordinación de actividades entre oficinas de terreno de la IPDH y unidades especializadas de la sede central. Se abrieron Mesas de Dialogo en temas que inicialmente eran facilitados por MINUGUA retomando la IPDH ese rol a nivel local.¹⁰

Se impartieron módulos de capacitación a las auxiliaturas sobre como la misión daba seguimiento, mediaba y verificaba el cumplimiento de acuerdos de paz y derechos humanos. Durante la transición, el tiempo del que disponían los funcionarios de MINUGUA – que aún quedaban en el país – para transferir sus conocimientos era mayor al tiempo del que disponían los funcionarios de la IPDH para recibirlos. Algunas autoridades de la IPDH llegaron a percibir que las capacitaciones e intercambios tomaban mucho tiempo y no dejaban trabajar al personal, sin embargo, el proceso fue altamente valorado como un intercambio de experiencias entre funcionarios de la misión de las regionales y personal de la procuraduría en las auxiliaturas.

Se considera que al cierre de las oficinas regionales de la MINUGUA las auxiliaturas departamentales de la IPDH estaban mejor posicionadas y ubicadas en el manejo de la conflictividad local, la verificación de los derechos humanos y la facilitación de las mesas de diálogo. Las capacidades desarrolladas por MINUGUA para la verificación de casos, peritajes, mediación y resolución de conflictos, aunque tardío, fueron aprendidas por el personal de auxiliaturas departamentales de la IPDH, a través de reuniones de intercambio y actualización y de monitoreos conjuntos, promovido antes y durante el proceso de transición.

⁹ Primer Informe de Avances del Proceso de Transición MINUGUA-PDH, Guatemala 18 de Febrero del 2003.

¹⁰ Segundo Informe de Avances del Proceso de Transición MINUGUA-PDH, Guatemala, 02 de Julio del 2003.

Los procedimientos de procuración de casos, denuncias y mediaciones en situaciones de conflictividad que vulneran derechos humanos no eran tratados de la misma manera en ambas instituciones. La metodología que usaba MINUGUA para la investigación y averiguación de casos especiales de violación a los derechos humanos no fue transferida a la IPDH, no sólo por el nivel técnico de sus funcionarios, sino también por una práctica de investigación legalista y empírica, difícil de superar en la investigación y procuración de casos.

En el año 2002 para la MINUGUA la transición era un traslado de metodologías, conocimientos y experiencias, mientras que para la PDH era además el desarrollo de su infraestructura institucional y el incremento de responsabilidades específicas.

Algunos actores del proceso de transición consideran que desde el inicio quedó claro para el nuevo PDH que por políticas y procedimientos de Naciones Unidas, la MINUGUA no podría transferirle sus bienes, mientras que otros consideran que fue en el camino de la transición que la IPDH comprendió que la memoria institucional y los activos de MINUGUA no les serían donados.

El concepto y el plan de “TRANSICION” no se lograron cumplir a cabalidad porque los mandatos, tiempos, capacidades y funcionamientos institucionales no compatibilizaron. Aunque había acercamiento entre oficinas regionales de la Misión y auxilias de departamentales de la Procuraduría, la decisión de la transición al más alto nivel fue tardía y se dio después de una tensa relación con el anterior Procurador. Con el nuevo PDH se conformó una comisión de transición que necesitaba condiciones institucionales y más tiempo para asumir las tareas de verificación, para entonces la misión ya sólo tenía tiempo y recursos para terminar con su mandato.

Un elemento importante a tener en cuenta en esta percepción es el hecho de que el anterior Procurador y el anterior Jefe de Misión sostuvieron conversaciones que se plasmaron en la formulación de un Convenio de Cooperación y un Plan de Trabajo para la transferencia de responsabilidades y tecnología de verificación de derechos humanos de la MINUGUA a la OPDH, con fecha 10 de Diciembre de 1998.¹¹

Según dichos documentos todas las acciones del proceso de transferencia de la metodología de responsabilidades y tecnología de verificación de MINUGUA hacia la Procuraduría de los Derechos Humanos, serían planificadas, ejecutadas y evaluadas conjuntamente por el personal de ambas instituciones. Ese proceso de transferencia tendría una duración de 28 meses que iniciaban en el año 1998 y planteaba como objetivos:

- “Transferir (responsabilidades y tecnología) de las competencias en materia de Derechos Humanos contenidas en los Acuerdos de Paz, de su estado actual de verificación, en manos de la Misión de Verificación de los Derechos Humanos MINUGUA, hacia la procuración y protección (investigación) de los mismos, por parte de la Procuraduría de los Derechos Humanos”.
- “Modernizar el aparato burocrático de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos con la finalidad de asegurar: una mejor prestación de los servicios de Promoción y Educación, Procuración y Defensa (investigación). La autonomía y la libertad de acción de la Procuraduría de los Derechos Humanos, en el ejercicio de sus obligaciones asignadas por Derecho Constitucional, y en estado latente, los que deriven de los Acuerdos de Paz. Así como también, las obligaciones y derechos que devendrán de la transferencia de competencias. Trasladar a su política general de actuación los valores éticos y morales que se encuentran enunciados en los Acuerdos de Paz, como por ejemplo, la

¹¹ Convenio de Cooperación Técnica entre la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala MINUGUA y la Procuraduría de los Derechos Humanos PDH, ha sido suscrito el 10 de Diciembre de 1998 por los señores Jean Arnault Jefe de Misión y Julio Arango Escobar Procurador. La copia de archivo revisada en esta consultoría, no se encuentra firmada por quienes aparecen como signatarios.

lucha contra la discriminación, la incorporación de valores éticos, de enfoque de género, formación e incorporación de profesionales de las diferentes nacionalidades a la Procuraduría de los Derechos Humanos”.

- “Crear las condiciones para iniciar una adecuada transferencia de responsabilidades y tecnológica de bienes y servicios emanados de los Acuerdos de Paz, actualmente en propiedad de MINUGUA (Fortalecimiento Institucional, inciso primero Cooperación y Apoyo a las Instancias Nacionales de Protección de los Derechos Humanos). Transferencia que este a la altura de una entidad de “Verificación Nacional” y que por su misma relevancia, permeabilice las esferas desde donde se conculcan o vulneran los Derechos Fundamentales y Derechos Humanos, hacia el enlace de las transferencias de mayor operatividad práctica con la Misión de Verificación para los Derechos Humanos – MINUGUA –”.¹²

Esos documentos aportados durante la Evaluación Externa, constan en los archivos institucionales de la IPDH. Sin embargo, no fueron considerados como parte de los antecedentes del Memorando de Entendimiento firmado en octubre del 2002 por el último Jefe de Misión en Guatemala y el actual Procurador de los Derechos Humanos.

Quizás por eso, sea importante dejar registrado el sentimiento de frustración expresado por varios actores consultados, en el sentido de que *“la Misión de Naciones Unidas llegó a Guatemala y al momento de irse del país, se llevó hasta el último alfiler que trajo o que le dieron para hacer su trabajo”*. *“La MINUGUA tenía un despliegue territorial, un sistema terrestre y aéreo de transporte y un sistema de comunicación por radio de altísima tecnología, que no pudo ser transferido al PDH debido a procedimientos institucionales de Naciones Unidas y a que la frecuencia de comunicación utilizada era resultado de una negociación política con el Gobierno”*. En su salida – dicen algunos – que: *“en la MINUGUA hasta los ejemplares de los Acuerdos de Paz que publicaron los vendieron”*. Esto dejó un mal sabor de boca en guatemaltecos que valoran altamente el trabajo y papel jugado por la Misión, para la construcción de la paz y el respeto a los derechos humanos en el país.

El fortalecimiento de las capacidades institucionales del PDH es responsabilidad del Estado Guatemalteco y esa era la esencia que motivaba al proceso de transición con la MINUGUA, proceso tardío que más que generar desencuentros con los donantes, lo que no permitió fue el encuentro entre las expectativas de la IPDH y de la cooperación externa, en el marco de la salida de la misión internacional de verificación.

No se logró concretar una coordinación entre MINUGUA-PDH-DONANTES porque el trabajo desarrollado por la IPDH y por la MINUGUA no siempre fue complementario o equiparable. La comunidad internacional esperaba que el PDH definiera sus prioridades en la transición, por lo que fue frustrante cuando la Procuraduría presentó y propuso a la comunidad internacional 42 prioridades a apoyarles. Al final de la transición no se pudo avanzar a un fondo único de cooperación, optando los donantes y la IPDH a la construcción de relaciones bilaterales. Más que transición de capacidades institucionales, lo que se dio fue la finalización de la verificación internacional.

La intensión de MINUGUA era pasarle la estafeta a la PDH de lo que estaba haciendo mediante buenos oficios y verificación conjunta en temas de seguridad, detenciones ilegales, violaciones a los derechos humanos, violencia intrafamiliar, exhumaciones, abusos de autoridad, conflictos de tierras y linchamientos. Compartirle información y experiencias para asegurar la continuidad de la verificación nacional de los Acuerdos de Paz. Además de las diferencias significativas en cuanto a disponibilidad de recursos, capacidad técnica y expertise superior, el aval político con que contaban y cuentan organismos internacionales en el país, no lo tuvo ni lo tiene en ese mismo nivel una institución nacional, aún cuando haga bien su trabajo.

¹² Plan de Trabajo para la transferencia de responsabilidades y tecnología de verificación de derechos humanos entre MINUGUA y la Procuraduría de los Derechos Humanos, página 5, tiene como fecha Guatemala, Junio de 1998.

Autoridades de la IPDH consultadas perciben que la salida de MINUGUA le permitió al Procurador fortalecer su mandato y presencia ante la población. La demanda social a la IPDH se incrementó a partir de que observadores internacionales se retiraron, la institución se vio sobrecargada en su trabajo pero se le incrementaron las posibilidades de contar con mayores espacios y recursos de cooperación para su fortalecimiento institucional. Algunos actores consultados consideran que lo más útil a rescatar del proceso de transición desarrollado fue el esfuerzo de trabajo desplegado durante los últimos dos años, tanto por funcionarios de las oficinas regionales de la misión como por funcionarios de las auxiliaturas, y que lo más demostrable son – aún cuando su uso siga siendo limitado–, los 5 módulos de capacitación publicados en forma conjunta.

Estar en la primera línea de conflictividad es desgastante para una institución nacional, sin embargo, y aún con ese desgaste, a la salida de MINUGUA la IPDH ha logrado crecer y se ha visto fortalecida. Ahora cuentan con 21 auxiliaturas departamentales y 26 auxiliaturas móviles, un área de procuración política que viene a complementar el área de procuración jurídica, se tiene más equipo de computación, una red y un sistema computarizado que apoya institucionalmente sus acciones, una comunicación telefónica desde la central que permite acceder a las auxiliaturas mediante una extensión de cuatro dígitos, una flotilla de vehículos nuevos o en buen estado, más de 600 empleados, etc, etc.

Algunos actores consultados piensan que *“la IPDH aún no cuenta con una teoría propia sobre la paz y sobre su aporte institucional en una sociedad post-conflicto. Perciben que la verificación de los Acuerdos de Paz, la Procuraduría la sigue viendo como un área especializada, como un proyecto más y no como parte sustantiva de su que hacer institucional. Piensan que el enfoque legalista, fuertemente arraigado en la procuraduría desde sus inicios, es una limitante institucional que tiende a privilegiar la denuncia, el expediente del caso, y la atención del formalismo en el funcionamiento del Estado”*.

El lenguaje de los Acuerdos de Paz hay que traducirlo al lenguaje de los derechos humanos, para que el Procurador pueda desarrollar su enfoque de verificación y presentar informes sobre el estado de situación y el grado de cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Esta tarea no es fácil, durante la transición, la Unidad de Acuerdos de Paz de la IPDH no logró funcionar como se esperaba, y quizás eso se debió entre otros factores, al hecho de que institucionalmente se le puso la carga de asumir metodológicamente la implementación de la verificación de todos los Acuerdos de Paz.

Ni la MINUGUA con toda la capacidad instalada pudo construir un sistema de verificación de todos los asuntos sustantivos de derechos humanos incluidos en los Acuerdos de Paz. Los DESC y los derechos de los pueblos indígenas fueron monitoreados y no verificados en el mismo nivel en que si lo fueron los derechos civiles y políticos. El área de derechos humanos y el área de derechos indígenas de la MINUGUA no lograron ponerse de acuerdo en la forma en que deberían verificar el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, por lo que al final esta tarea fue transferida a la OACDH.

El Plan Marco planteaba que una tarea básica de la IPDH en el seguimiento, sería la de enfatizar en los incumplimientos de los Acuerdos, con especial importancia en aquellos compromisos con menores avances sustantivos, tal es el caso del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. Fue después de la transición y en el marco del Mandato Constitucional del Procurador que se han venido construyendo indicadores e instrumentos para el monitoreo y verificación del contenido de derechos humanos que representan los Acuerdos de Paz en las políticas públicas.

A 10 años de la firma de la paz aún hay temas sustantivos pendientes de implementar. La Ley Marco de los Acuerdos de Paz establece la institucionalidad para el cumplimiento más que para la verificación de los Acuerdos de Paz. La IPDH seguirá siendo la institución nacional que en el marco de su mandato constitucional se deberá encargar de verificar el funcionamiento administrativo de las instituciones del Estado, vigilar que funcionen y que cumplan con su obligación de garantizar los Derechos Humanos, también expresados y contenidos en los Acuerdos de Paz.

Planificación y Desarrollo Institucional

La IPDH surge con la Constitución Política de la República de Guatemala de 1985. Es una institución estatal que se crea para la protección de los derechos humanos dentro de una sociedad marcada por una etapa de post-conflicto, donde las violaciones a los derechos humanos se enmarcan en hechos ocurridos en el pasado reciente, en los efectos que estas violaciones dejaron en la población, y en las continuas violaciones a los derechos humanos que ocurren como resultado de la pobreza, exclusión social, conflictividad social, autoritarismo, violencia social y familiar, negligencia, inoperancia e ineficacia de las instituciones del Estado.

Durante casi 19 años de existencia, la IPDH ha alcanzado un proceso de desarrollo institucional evolutivo, influenciado por el contexto y momento histórico nacional y por la interpretación que cada uno de los Procuradores ha hecho de su mandato. La IPDH ha sido una institución identificada por la población para la atención de denuncias de violaciones a los derechos humanos. Sin embargo, existe una agenda dinámica del Procurador que parte de su mandato legal y constitucional, que va mucho más allá de la atención de casos y que se ve marcada por situaciones de conflictividad que vulneran o ponen en riesgo el cumplimiento de los derechos humanos. En el contexto del país, esa dinámica de conflictividad es constante e incluso permanente, por lo que muchas veces los actores sociales solo perciben al Procurador trabajando en la coyuntura.

En sus inicios la IPDH estaba integrada por 4 áreas de trabajo: Procuración, Educación, Menores y Mujeres, Civil y Penal; se atendían denuncias a partir de identificar la transgresión de las normas que garantizaban derechos y de identificar a funcionarios responsables de esa transgresión, era la etapa del conflicto armado y de la atención legalista de denuncias vinculantes con derechos civiles y políticos. La institución estaba diseñada casi como un juzgado donde los oficiales de procuración ponían más atención a los expedientes, al llenado de la denuncia y a la identificación de victimarios que a la situación de las víctimas.

Posteriormente el enfoque evolucionó a la identificación no tanto del funcionario transgresor sino que de la institución, el funcionamiento y el comportamiento de las instituciones estatales responsables de garantizar el cumplimiento de derechos civiles y políticos, económicos y sociales. Se crearon auxiliares y defensorías específicas.

Los Acuerdos de Paz, la IPDH, la sociedad civil y la comunidad internacional contribuyeron a que el Estado dejara de ser por acción intencionada el principal violador de los derechos humanos y pasara a ser responsable por incapacidad y/o por omisión. Fortalecer a la IPDH en este nuevo contexto, significa ayudar a que la Procuraduría tenga capacidad para fiscalizar a la institucionalidad pública en situaciones que vulneran los derechos humanos de la población, fiscalizar las políticas públicas y la institucionalidad que tiene que implementarlas, lo cual incluye monitorear el enfoque con el cual se asignan presupuestos y la forma en que las instituciones los ejecutan.

Según interpretación de altas autoridades: *“cuando el actual Procurador tomó posesión a finales del 2002, encontró dentro de la institución, un personal políticamente muy comprometido con la causa de los derechos humanos, pero con serias dificultades técnicas, metodológicas y profesionales para asumir con rigor, independencia e imparcialidad el mandato del PDH, lo que le llevo a la necesidad de introducir cambios drásticos que permitieran recuperar confianza y credibilidad institucional”. Otros actores por el contrario, expresaron que “el último cambio de PDHs fue traumático, el nuevo Procurador no hizo ninguna evaluación de la calidad del trabajo realizado; sin más se rompió con el esquema en el que la IPDH venía trabajando, se hizo borrón y cuenta nueva, y se instaló el plan marco dentro de la institución”.*

El proyecto financiado por Asdi estuvo centrado en el fortalecimiento del pensamiento estratégico y su desarrollo organizacional. Las autoridades de la IPDH consideran que gracias al apoyo de la cooperación sueca la institución pudo ir mucho más allá de donde el proyecto originalmente esperaba llegar. No sólo porque se están haciendo planes dentro de una institución donde nadie planificaba, sino

porque se está trabajando dentro de un modelo de procuración jurídica y procuración política de derechos humanos, que se sustenta en un nuevo modelo de atención a la población y de articulación de la IPDH con la institucionalidad del Estado.

La Dirección de Planificación considera que – mediante la asistencia técnica apoyada por el proyecto financiado por Asdi – se promovió y generó procesos innovadores de crecimiento institucional basados en un nuevo paradigma, que junto con la atención a la denuncia, busca la prevención de las violaciones a los derechos humanos.

El enfoque de victimología propuesto por el actual Procurador expresa que *“la IPDH debe abordar la atención de las violaciones a los derechos humanos desde la atención de las víctimas y no sólo desde la responsabilidad estatal; plantea que en el contexto de construcción de la paz, el Estado ha dejado de ser por acción intencionada el principal violador de los derechos humanos y ha pasado a ser el responsable de las violaciones a los derechos humanos por incapacidad y/o por omisión; plantea también que estructuras del estado y de participación social, legalmente se han abierto, por lo que se han creado espacios de corresponsabilidad estatal, social y ciudadana para el cumplimiento y disfrute de los derechos humanos”*.

Aún cuando los resultados de procuración son elevados, todavía no se cuenta con un sistema computarizado para la atención y manejo de casos. El catálogo de calificación de denuncias aún no incluye todos los derechos específicos. La capacidad humana instalada y los recursos tecnológicos existentes muchas veces están rebasados ante la demanda y conflictividad que deben atender. La IPDH busca poner su especial atención en la víctima y su situación, con lo cual está superando el modelo de atención al público que utilizan tribunales y otras dependencias públicas con la apertura de expedientes o la utilización de metodologías de dialogo, mediación y resolución de conflictos.

El enfoque de victimología implementado por el PDH, es una propuesta conceptual que busca modificar el accionar del funcionario de la Procuraduría, con quien ha sido víctima de violación a sus derechos humanos. En lo cotidiano lo que hacen sus funcionarios es atender a víctimas, recibir sus denuncias, mediar en la búsqueda de soluciones, buscar cambios actitudinales en funcionarios públicos y en los responsables directos de esas violaciones. Propiciar cambios estructurales en las instituciones involucradas en el cumplimiento de los derechos humanos, y apoyar el desarrollo de instituciones que sean capaces de garantizar el disfrute de los derechos humanos.

Con este nuevo enfoque, el Procurador busca trabajar fuertemente en la prevención de las violaciones y no sólo en la atención de las denuncias. Las resoluciones del PDH están basadas en ese nuevo modelo de procuración – que a juicio de las autoridades de la institución – permite brindar atención a la víctima, hacer supervisión administrativa, incidencia legislativa, incidencia en políticas públicas, recomendar adecuaciones administrativas, monitorear el cumplimiento de los acuerdos de paz, y hacer investigaciones, estudios y análisis de situaciones o casos. Sin embargo, la IPDH aún no cuenta con un sistema interno para la elaboración de informes de derechos humanos, no se cuenta con una boleta única de recepción de denuncias, ni con un catálogo ampliado de violaciones a los derechos humanos y a los acuerdos de paz que oriente el accionar de procuración jurídica y procuración política de derechos humanos.

Autoridades consultadas consideran que la IPDH ha tenido un crecimiento vertical ordenado a partir de la visión estratégica del Plan Marco del actual Procurador. Perciben el trabajo de la Dirección de Planificación como muy positivo, consideran que gracias a ese esfuerzo se han creado y fortalecido instancias vitales que han permitido mantener y levantar la credibilidad institucional y acercar al Procurador al cumplimiento global de su mandato.

Planificación fue el ente impulsor y generador de procesos de cambio promovidos a partir del lineamiento estratégico desarrollado en el Plan Marco, para lo cual: elaboró un diagnóstico institucional; promovió la creación de unidades especializadas para implementar el modelo de atención basado en la

procuración jurídica y la procuración política de las denuncias y situaciones que vulneran el ejercicio de los derechos humanos; apoyó el establecimiento del departamento de informática; motivó la instalación de procedimientos administrativo-financieros para el manejo del presupuesto estatal, tales como los POAs, el SIAF, Guatecompras y las matrices de desempeño; promovió la instalación de auxiliaturas móviles para una mejor atención territorial; y apoyó la instalación de la Defensoría de Pueblos Indígenas.

El surgimiento y puesta en marcha de las unidades de: Estudios y Análisis, Supervisión Administrativa, Incidencia en Políticas Públicas, Mecanismos Internacionales, y Acuerdos de Paz, vinculadas todas con la procuración política de los derechos humanos, han contribuido al desarrollo cualitativo del Mandato Constitucional del Procurador en el nuevo enfoque y modelo de atención. Sin embargo, la ruta interna de esa nueva forma de atención y procuración de los derechos humanos aún se encuentra en proceso de desarrollo e institucionalización, y no se ha logrado integrar con la estructura funcional de la procuración jurídica, ni con las otras dependencias sustantivas de la institución.

Si bien el Plan Marco cuenta con lineamientos de política, un marco lógico de ejecución y con indicadores de cumplimiento, no existe en la IPDH un sistema de monitoreo, sistematización y evaluación que le permita al Procurador medir el impacto cualitativo de ese enfoque y modelo de atención, que ha implicado el surgimiento de múltiples estructuras e instancias nuevas, que poco se coordinan entre sí y que aun no se integran con la estructura sustantiva nacional.

La IPDH es una institución fuertemente autocrática en la que se asocia a las instancias con las personas que tienen las jefaturas a su cargo. Se puede percibir que en las oficinas centrales de la IPDH el crecimiento institucional es vertical, atomizado y desproporcionado, en comparación con el fortalecimiento de las capacidades institucionales de auxiliaturas y defensorías. Aún así y a pesar de la escasa comunicación y coordinación horizontal entre jefaturas, se percibe que la institución se ha fortalecido y reestructurado en forma relativamente ordenada y no de manera improvisada, buscando ser más eficiente para cumplir con el mandato del Procurador.

En la sede central los nuevos mandos medios institucionales se consideran a sí mismos dentro de la estructura superior de toma de decisiones, más que en la estructura gerencial intermedia de soporte e implementación técnica, programática, sustantiva y operativa del organigrama funcional de la institución. Mientras que en los jefes de la ciudad persiste la idea de la relación directa: *“El Procurador y Yo”*, en las oficinas departamentales los Auxiliares tienen poco acceso al Procurador y sus Adjuntas, antes de llegar al Despacho Superior, las jefaturas territoriales tienen que pasar por un grupo selecto y cerrado de asesores que, – algunos consideran que limitan más que – facilitan una relación directa con el Procurador.

Según la mayoría de actores internos consultados: *“los POAs son planificaciones elaboradas como requisito a cumplir una vez al año, son resultado de la cultura de planificación que traslada la SEGEPLAN y la DTP a todas las instituciones públicas y muchas veces son instrumentos ajenos al trabajo sustantivo que se desarrolla”*. Los POAs están referidos al uso centralizado del presupuesto estatal y sirven para justificar ante el Congreso de la República el funcionamiento institucional que generalmente da soporte financiero a gastos como: alquileres, pago de luz, teléfono, agua, combustible, enseres de limpieza, suministros, compra de equipo y salarios de personal presupuestado. A pesar de los esfuerzos desarrollados, aún no existen planes operativos anuales que integren las acciones sustantivas que se realizan con recursos del Estado con las acciones que se realizan con fondos de cooperación, que logren constituirse en una herramienta de planificación, priorización, organización del trabajo y armonización de recursos y presupuestos.

Dentro de la IPDH existen dos dependencias que manejan recursos financieros para la ejecución de sus acciones: el Departamento Financiero con la contabilidad gubernamental que administra la totalidad de los fondos asignados por el Estado (80% del presupuesto ejecutado) y el Departamento de Relaciones Internacionales que con la contabilidad de fondos externos administra recursos asignados por

cooperación (20% del presupuesto ejecutado). Sin haber logrado – hasta ahora – armonizar la ejecución administrativa de los recursos financieros disponibles, dentro de una misma planificación que integre y priorice lo programático con lo territorial.

Cada dependencia organiza y desarrolla su trabajo, en base a los proyectos que ejecuta y el presupuesto gubernamental asignado le sirve para cubrir costos de funcionamiento. Se hace más difícil y complejo armonizar planes, presupuestos y estructuras, debido a que el volumen de trabajo es muy alto y siempre en aumento, por lo que casi nunca hay tiempo para desarrollar reuniones de coordinación de trabajo y de intercambio de información entre jefaturas y direcciones y entre jefaturas y mandos medios gerenciales. Aún así, la Dirección de Planificación ha hecho esfuerzos para armonizar los POAs dentro de las Matrices del SIAF para el 2006 y se encuentra trabajando manuales, reglamentos, organigramas y procedimientos que completaran la reingeniería institucional que esperan institucionalizar formalmente a partir del 2007.

En Agosto 2007 concluye el mandato constitucional del Dr. Sergio Morales. Aún cuando la ley no impide la reelección del Procurador, esa decisión sólo corresponde al Congreso de la República. Este pareciera ser un buen momento para realizar una evaluación global de los resultados de sus primeros 4 años de gestión, para que antes de seguir creciendo, se haga un análisis actualizado de las capacidades instaladas con el nuevo modelo de atención y con los múltiples proyectos que se han implementado, para determinar cuales son las necesidades y capacidades territoriales, programáticas, especializadas, sustantivas, de capacitación, de recursos tecnológicos, de comunicación, metodológicos, financieros y humanos que la IPDH necesita fortalecer, con recursos del presupuesto estatal y con fondos de cooperación internacional.

Resultados Reportados por la Direccion de Planificacion en el Marco de la Ejecucion del Proyecto Financiado por Asdi

Año 2002:

- Se editaron manuales de organizaron y funcionamiento de las dependencias de la PDH, para el ordenamiento institucional y para la generación de instrumentos y herramientas de trabajo que orientaran el que hacer de la institución.
- Se realizo el diagnóstico de necesidades de capacitación.
- Se elaboro el Plan Operativo Anual y el Proyecto de Presupuesto de la PDH.
- Se desarrollo la evaluación del trabajo que desarrollan las defensorías de derechos específicos.
- Se desarrollo el diagnostico de capacidades de la unidad de investigación.
- Se elaboro la metodología para desarrollar el primer congreso de los derechos de la mujer.
- Se participó en la comisión de elaboración del Informe Circunstanciando del PDH.
- Se elaboraron diferentes propuestas de proyectos y programas de la institución.
- Se realizaron diferentes FODA institucionales con directores, auxiliares, jefes de la institución.
- Se realizaron coordinaciones internas con oficinas de la Procuraduría de Derechos Humanos.
- Se participo en la planeación y delimitación de objetivos y metas de la IPDH.
- Se revisaron y actualizaron planes de ejecución de proyectos de distintas fuentes cooperantes.
- Se efectuaron visitas a auxiliaturas para apoyar en la planificación e implementación de programas.
- Se asesoro y apoyo a distintas dependencias de la IPDH en asuntos sustantivos y de planificación.

Año 2003:

- Se realizó un seminario taller de análisis, discusión y evaluación de las acciones y estrategias a seguir por el Procurador y el personal de la IPDH.
- Se diseñaron e implementaron las unidades de: Incidencia en Políticas Públicas, Mecanismos Internacionales, Estudios y Análisis.
- Se reformularon las coordinaciones de Auxiliaturas y de Defensorías.
- Se brindó asistencia técnica al Departamento de Asesores del Procurador: se sostuvieron reuniones periódicas con Directores, Consejo Técnico y Asesores.
- Se asignaron técnicos de la dirección de planificación a las direcciones de procuración, educación, auxiliaturas, defensorías e informática.
- Se participó en la instancia de coordinación para la transición con MINUGUA, se participó en la elaboración del plan de capacitación conjunta, se identificaron las fortalezas y debilidades en las auxiliaturas y otras dependencias de la institución para las tareas de verificación.
- Se brindó asistencia técnica a la Dirección de Procuración: se elaboró el diagnóstico, flujograma del proceso, de procedimientos y de formatos de Procuración, se hizo la revisión, análisis y actualización de las tablas de violaciones utilizadas, se elaboró el modelo organizativo, la descripción de puestos y los perfiles del personal de Procuración, se elaboró la propuesta de Evaluación de Desempeño y la metodología de desarrollo organizativo del personal de la Dirección de Procuración.
- Se realizó un diagnóstico de situación del equipo electrónico y de computación: se evaluaron las necesidades de equipo de algunos departamentos y direcciones de la institución para definir las prioridades y la direccionalidad estratégica del departamento de informática y registro, se elaboraron bases para la adquisición de equipos, mobiliario, servidores, administración de redes, servicio de Internet, manejo de programas, diseño e implementación del sistema de informática.
- Se realizó un taller interno para la reingeniería de las defensorías: se preparó el esquema para el diagnóstico de las defensorías específicas, se apoyó a la Defensoría del Adulto Mayor en el programa del voluntariado y a la Defensoría de la Niñez en la revisión del manual de juntas municipales.
- Se apoyó a la Dirección de Relaciones Internacionales en la relación con los donantes, para el monitoreo y seguimiento de programas, proyectos y fondos de cooperación.
- Se brindó asistencia técnica al departamento de educación: se hizo la revisión de planes operativos, proyectos e informes de educación, se elaboró el modelo organizativo, la descripción de puestos y los perfiles del personal de educación, se elaboró la propuesta de Evaluación de Desempeño y la metodología de desarrollo organizativo del personal del Departamento de Educación.
- Se dio seguimiento a las propuestas y negociaciones presupuestarias para la IPDH en el Congreso de la República.

Año 2004:

- Se trabajó durante el año con 12 auxiliaturas dentro del marco del Proceso de Planes e indicadores de gestión como parte de la descentralización.
- Se coparticipó en la reingeniería de la unidad de investigaciones y se apoyaron las gestiones de propuestas técnicas y financieras ante otros donantes (Dinamarca).
- Se elaboró el plan de implementación de funciones delegadas a la defensoría de la niñez de la IPDH por la ley de Protección Integral a la Niñez y la juventud.

- Se planifico, organizo y dirigió las actividades que condujeron a la consecución de información, elaboración y presentación del plan operativo 2005.
- Se elaboro material y se apoyó en el taller de la Defensoría del adulto mayor en Quetzaltenango.
- Se participo en actividades de diagnostico de los procesos de la unidad de seguimiento.
- Se elaboro material para visitar auxiliaturas con el fin de enfatizar los conceptos del enfoque victimológico e informar de la matriz de desempeño 2005.
- Se elaboro material para el taller bases para la planificación, monitoreo y seguimiento de evaluación de proyectos educativos en derechos humanos.
- Se brindo apoyo técnico al comité del proceso del descentralización de la IPDH en función de tres temas: Fortalecimiento Institucional, Atención a los derechos humanos y Acuerdos de Paz.
- Se apoyo técnicamente a la elaboración del diagnostico de la Defensoría de Pueblos Indígenas y la Defensoría de la Mujer.
- Se contribuyó en la elaboración de planes operativos locales.
- Se presento diagnóstico y escenario institucional al Procurador y asesores para realizar reingeniería y fortalecimiento a estructuras administrativas y operativas.
- Se elaboro la estrategia de relacionamiento y socialización del proyecto de incidencias en las políticas publicas y en fortalecimiento de las auxiliaturas.
- Se dio a conoce al personal de la IPDH procedimientos y mecanismos de abordaje para el funcionamiento institucional de la procuración de incidencias en políticas publicas contempladas en el plan marco.
- Se coordino, apoyo y capacito al equipo de voluntariado en la elaboración de informes, trabajo administrativo y preparar espacios de diálogos y relación en otras instituciones para que puedan desarrollar programas de voluntariado en auditoria social.

Año 2005:

- Se consolidó la oficina de planificación a través de la creación de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional.
- Se elaboró un Plan Operativo Anual que logró incorporar los FODAs, los mapas de conflictividad, las matrices de desempeño y los presupuestos estatales elaborados en dependencia y unidad institucional.
- Se apoyó la reestructuración y fortalecimiento del sistema financiero y presupuestario institucional mediante el uso del sistema financiero electrónico, la creación de la unidad de administración financiera, el uso de Guatecompras y del Sistema Integrado de Administración Financiera SIAF.
- Se reestructuró el modelo de funcionamiento de las defensorías específicas, quienes de ser ejecutoras de proyectos pasaron a cumplir funciones de asesoría, capacitación, acompañamiento, seguimiento, incidencia social y jurídica.
- Se apoyaron acciones de fortalecimiento en la Dirección de Procuración, en la Unidad de Psicología para la atención a la víctima, en el departamento de educación y en las unidades de victimologia, maltrato y mediación.
- Se apoyo el fortalecimiento de la coordinación de auxiliaturas, con equipamiento electrónico, diseño del nuevo modelo de atención, definición de regiones, reacomodo de funciones y supervisores planificados.

- Se elaboraron versiones preliminares de los manuales que reglamentaran la reingeniería institucional desarrollada dentro del Plan Marco, de dieron origen a varias unidades nuevas que requieren asegurar su permanencia y viabilidad.

Defensoría de Pueblos Indígenas:

Mediante el Acuerdo Interno SG-15-98 de fecha 15 de Julio de 1998, el Procurador de Derechos Humanos creó la Defensoría Indígena dentro del conjunto de defensorías específicas de la IPDH como una unidad administrativa de carácter permanente. Las Defensorías han sido consideradas como: *“unidades que tutelan derechos específicos de la población en situación de riesgo y vulnerabilidad, que por diversas situaciones de carácter social, económico, político e histórico, adquieren especial atención en sus derechos como ciudadanos”*.

El actual Procurador fue quien amplió el concepto a pueblos indígenas, institucionalizó la Defensoría en las auxiliaturas y contrató personal indígena conocedor de la cultura y cosmovisión maya, creándose con ello un vínculo de confianza y comunicación, que ha contribuido a que la población y organizaciones indígenas busquen el apoyo del PDH en la gestión de sus demandas ante instituciones del Estado. La Defensoría de Pueblos Indígenas se ve como un paso adelante del Procurador, como una ventana y un apartado específico dentro de la IPDH, se le percibe como un esfuerzo institucional muy importante aún cuando cuenta con muchas limitaciones.

Algunos de los entrevistados consideran que el Defensor de Pueblos Indígenas debería ocupar un nivel más alto en la jerarquía institucional, para tener una mayor incidencia y presencia en el que hacer de toda la institución, en la atención de los derechos de los indígenas, otros por el contrario consideran que el espacio institucional para el Defensor Indígena está dado con absoluta confianza por el PDH y que si bien éste ha desempeñado sus funciones con cautela, ha hecho un buen trabajo. Todos coinciden en que las Defensorías Indígenas deberían de contar con más personal y con presencia en todas las regiones lingüísticas del país.

La Defensoría de Pueblos Indígenas de la IPDH tiene por objetivo general:

Fortalecer y dar seguimiento al proceso de implementación de programas de atención a pueblos indígenas, definidos desde la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, mediante la procuración, tutela, orientación y capacitación, asesoría, mediación y acompañamiento a las víctimas, sean estas individuales o colectivas.

Y por objetivos específicos:

- Apoyar los procesos de procuración en todos los ámbitos, niveles y ejes de intervención de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.
- Coadyuvar en el proceso de fortalecimiento interno de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, mediante el desarrollo de actividades de sensibilización y actualización de la visión sobre los pueblos indígenas, comprendidas dentro del proceso de interculturalidad y multiculturalidad.
- Acompañar los procesos de organización de las diversas expresiones indígenas del país, a distintos niveles.
- Implementar capacitación, asesoría y verificación de procesos, incidencia, cabildeo, negociación y mediación en conflictos.
- Identificar los niveles y espacios de coordinación interinstitucional, dentro de las estructuras del Estado.
- Acompañar y/o proporcionar asesoría en la defensa de los derechos de los pueblos indígenas, frente a diferentes instancias.

- Asumir la verificación de los Acuerdos de Paz, en particular el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, de cara al retiro de la Misión de las Naciones Unidas para Guatemala MINUGUA.
- Propiciar procesos de intervención internacionales en los temas indígenas, medio ambiente, propiedad intelectual y recursos naturales.¹³

La instalación de la Defensoría y la presencia de Defensores Indígenas en 7 auxiliaturas departamentales (Quetzaltenango, Alta Verapaz, Huehuetenango, Sololá, Chimaltenango, Quiché y San Marcos), fue bien visto por la población, las comunidades y sectores sociales porque ahora la institución tiene personal trabajando en el tema, que tiene conocimientos y usa el idioma del lugar. Con ello, se ha desarrollado un referente institucional del Procurador para la atención de los pueblos indígenas, y se ha tenido mayor cercanía con pueblos indígenas y sus organizaciones en algunas regiones.

La credibilidad, respeto y confianza de los pueblos indígenas en la Procuraduría de Derechos Humanos es reciente y en proceso ascendente, lo cual se manifiesta en el incremento de la demanda para la atención de denuncias. Lo que la demanda social indígena busca en la IPDH es plantear quejas, denunciar problemas, buscar asesoría y apoyo para la atención de sus derechos. Sin embargo, con los recursos asignados no siempre se logra armonizar lo que la gente busca con lo que las comunidades encuentran, lo que la institución ofrece con lo que al final se logra, debido a que muchas dependencias administrativas del Estado responden con burocracia y lentitud a requerimientos planteados por la IPDH.

La población indígena ve a la PDH como una institución a la que pueden llegar y presentar su denuncia en su idioma, porque hay personal que los van a entender. Incluso muchas veces lo que quieren es ser escuchados, sin embargo, hay casos que tardan mucho tiempo en ser tramitados, y aún cuando los denunciantes agradecen ser atendidos, también se cansan y desesperan porque muchas veces no obtienen respuesta. Aún es muy reciente el esfuerzo que desarrolla la IPDH para incluir como violación a los derechos humanos las prácticas de discriminación y racismo que afecta a los indígenas no solo de particulares sino que sobre todo de instituciones públicas y del Estado. En materia de procuración de casos, la Defensoría de Pueblos Indígenas no atiende denuncias ni lleva expedientes, sus principales funciones son de asesoría y sensibilización. Algunas veces han ingresado denuncias a través de la Defensoría las cuales han sido tramitadas por procuración con la asesoría de la Defensoría.

La existencia de la Defensoría de Pueblos Indígenas muchas veces ha ayudado al área de procuración, porque a la hora de calificar una denuncia no es tan fácil acceder a la comprensión de los derechos indígenas y su cosmovisión. Los defensores de pueblos indígenas han colaborado con auxiliares y oficiales de procuración a calificar y orientar mejor, los casos vinculados con situaciones de violación a los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, sería conveniente que la Defensoría tuviera una base de datos de los casos que se llevan en procuración relacionados con violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, que le permitiera hacer un seguimiento sistematizado, sugerir formas de resolverlos y/o de darles trámite, para que no se conviertan en expedientes acumulados dentro de la institución.

La interpretación de los derechos de los pueblos indígenas dentro de la IPDH requiere que se haga una identificación clara y precisa sobre los derechos de los pueblos indígenas como derechos humanos, para lo cual se hace necesario construir una metodología de procuración que permita vincular los derechos de los pueblos indígenas con los derechos humanos. Si bien la Defensoría de Pueblos Indígenas ha elaborado el Manual de Procuración y el Breve Catálogo de Derechos Indígenas, aún está pendiente su utilización e institucionalización dentro de la IPDH. No se trata de traducir al castellano una denuncia presentada por población mayahablante, ni de traducir del derecho indígena a los derechos humanos el bien jurídico tutelado, que la población denunciante considera le ha sido violentado de acuerdo con su cultura y cosmovisión.

¹³ Plan Estratégico 2002–2007, Defensoría de Pueblos Indígenas de la Procuraduría de Derechos Humanos de Guatemala, Octubre 2002.

En varias ocasiones la Defensoría de Pueblos Indígenas ha elaborado peritajes culturales que le han permitido al Procurador dar luces e interpretación de cómo abordar denuncias de violación a los derechos humanos desde la cultura, la cosmovisión y el derecho indígena. Sin embargo, algunos actores entrevistados provenientes de organizaciones mayas, consideran que los peritajes culturales son riesgosos porque implica tener en cuenta un sin fin de situaciones que se pueden presentar, para fundamentar la calificación del bien jurídico tutelado que requiere ser restituido, y para buscar dentro del derecho indígena, la cultura y la costumbre, las formas de restitución del derecho violado. No se trata de traducir, sino de interpretar e interrelacionar y esto a su juicio puede ser objeto de múltiples formas de manipulación.

La función asesora de la Defensoría de Pueblos Indígenas a las áreas sustantivas de la IPDH es muy importante por la transversalidad que se persigue. Sin embargo, algunas veces esta condición asesora es considerada como una limitante, debido a que queda a juicio del oficial de procuración y/o del auxiliar departamental involucrar o no al Defensor Indígena en la calificación de denuncias, casos y expedientes de procuración que reciben. Igual situación ocurre con los educadores a la hora de definir los contenidos y metodologías de los programas de educación en derechos humanos que la IPDH desarrolla en los eventos educativos, además de que no siempre alcanza el tiempo para desarrollar los contenidos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. Cosa parecida sucede con las unidades especializadas de procuración política porque a la hora de definir enfoques y prioridades de sus intervenciones, la Defensoría de Pueblos Indígenas no participa de esas discusiones y decisiones.

Hay muchas necesidades y carencias en los pueblos indígenas con respecto a sus derechos que requieren ser atendidas por la IPDH. Si bien ahora hay más personal indígena y se tiene más en cuenta la problemática de los pueblos indígenas, el esfuerzo institucional es incipiente para la dimensión de la problemática de los pueblos indígenas en el contexto de exclusión y discriminación en que viven. Muchas dependencias importantes de la IPDH: o desconocen el trabajo que realiza la Defensoría de Pueblos Indígenas, o le restan importancia al esfuerzo que desde allí se realiza, o no visualizan dentro de sus propias funciones tareas que podrían hacer vinculadas con la problemática y los derechos de los pueblos indígenas. La Defensoría de Pueblos Indígenas debería fortalecer su capacidad de incidencia política interna, elevar su perfil para demandar una mayor presencia institucional a nivel nacional y un mejor manejo de la IPDH de la agenda de los pueblos indígenas para el cumplimiento de sus derechos.

La Defensoría ha gestado relaciones con entidades de Pueblos Indígenas dentro de las estructuras del Estado y en la sociedad civil, en temas como: Acceso a la Justicia, Derecho Indígena, Derecho a la Consulta y Participación Política, Minería, Reforma Educativa, Violencia intrafamiliar y social, Discriminación y racismo, etc. Instituciones del Estado que trabajan con pueblos indígenas reconocen el papel que ha venido jugando la IPDH en la articulación de redes y coordinaciones interinstitucionales en la sede central y en las auxiliaturas para: la atención de denuncias, actividades de capacitación, y de sensibilización sobre derechos de los pueblos indígenas, racismo y discriminación. Dentro de estas instancias estatales existe una alta valoración sobre el papel desempeñado por la IPDH en materia de asesoramiento y capacitación a funcionarios sobre aspectos jurídicos y doctrinarios relacionados con los derechos de los pueblos indígenas.

Operadores de justicia consultados, consideran que la Defensoría ha desarrollado importantes esfuerzos de acercamiento de la IPDH con el sistema de justicia; ha contribuido de manera positiva y constructiva al desarrollo de una relación interinstitucional fiscalizadora a favor de las víctimas; ha buscado que la población indígena sea atendida en su propio idioma, cumpliendo muchas veces la función de interprete entre la población indígena y el funcionario encargado de administrar justicia; ha promovido la mediación y resolución de conflictos en el sistema de justicia, a partir de la observancia de elementos fundamentales del derecho indígena en la solución de los problemas denunciados.

En el marco de la cooperación de Asdi, la Defensoría ha elaborado documentos muy valiosos para una mejor atención y comprensión de los derechos de los pueblos indígenas, los cuales con frecuencia son utilizados y consultados por funcionarios de instituciones públicas y del sector justicia. La IPDH realizó cuatro investigaciones que han sido altamente valoradas por todos los actores consultados y que por su relevancia se mencionan:

- “*Breve Catálogo de Derechos Colectivos y Específicos de los Pueblos Indígenas de Guatemala, Tutelados Legal y Legítimamente*”. El cual resume temas legales organizados por apartados que facilitan su aplicación.
- “*Resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos, en Protección y Defensa de los Pueblos Indígenas*”. Es una compilación de 14 resoluciones del PDH, seleccionadas y publicadas en cinco apartados para su mejor estudio y comprensión: racismo, espiritualidad y pueblos indígenas, uso de la vestimenta indígena, organización social, participación política.
- “*El Papel de los Interpretes en los Centros de Administración de Justicia de Alta Verapaz*”. Es un estudio sobre los principales factores que inciden en la función de los interpretes.
- “*Manual de Procuración de los Derechos Humanos de los Pueblos Indígenas*”, que en su versión preliminar proporciona información técnica y jurídica para los defensores, auxiliares y oficiales de la IPDH, para apoyar procesos de defensa de los derechos humanos de los pueblos indígenas.
- “*Cartilla de Derechos Indígenas*”, que reproduce 10 instrumentos legales fundamentales en la defensa de los derechos indígenas, tanto a nivel del personal en servicio como para defensores de derechos humanos desde la sociedad civil.

La Defensoría de Pueblos Indígenas ha contribuido a que se visualicen en forma amplia los Acuerdos de Paz para las poblaciones indígenas, ya que muchas veces las organizaciones de pueblos indígenas se han limitado a reivindicar el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y no han visualizado una agenda amplia que involucre e integre todos los Acuerdos de Paz. La Defensoría lleva su propio registro de implementación y actualmente se coordina con la Unidad de Acuerdos de Paz para el seguimiento y verificación de los acuerdos.

La Defensoría está dando acompañamiento a los derechos específicos de los pueblos indígenas dentro del Sistema de Consejos de Desarrollo, buscando que autoridades locales y representantes de sectores sociales comprendan que aún en instancias que se encuentren conformadas por mayoría indígena, es necesaria la participación de delegados de pueblos indígenas para garantizar la pertinencia cultural de sus decisiones.

La Defensoría ha logrado resultados positivos en las instituciones con las que trabaja dentro de la estructura del estado, no sólo por lo exitosa que ha sido su estrategia de relacionamiento con aliados en la apertura de espacios de encuentro interinstitucional, sino también por el esfuerzo positivo y propositivo de los Defensores Indígenas, por el gran compromiso personal e institucional que se les reconoce en el desempeño de su trabajo.

Dentro de las autoridades de la IPDH se valora positivamente las capacidades desarrolladas por la Defensoría de Pueblos Indígenas en la atención y desarrollo de temas específicos, el seguimiento con calidad de temas prioritarios, la calidad y profundidad en el análisis, considerando que hay aportes de la defensoría que son muy valiosos e interesantes para el hacer del Procurador.

La Defensoría de Pueblos Indígenas aún no cuenta con una asignación presupuestaria institucional que garantice su funcionamiento, no tiene presencia en todas las regiones lingüísticas del país, no tiene presencia en todas las auxiliaturas departamentales y móviles de la IPDH donde habita población indígena, no participa en la calificación de las denuncias ni en la definición de los contenidos de educación, no participa en la definición del enfoque del monitoreo de políticas públicas, ni en la

supervisión administrativa de instituciones del Estado, ni en las acciones institucionales de verificación de los Acuerdos de Paz.

La Defensoría de Pueblos Indígenas necesita adquirir una mayor capacidad de gestión de recursos y una mayor iniciativa, para aprovechar mejor el interés existente en la cooperación internacional de apoyar la atención de la problemática de los pueblos indígenas y el respeto a sus derechos. Con los valiosos resultados alcanzados por la Defensoría durante los años de ejecución del proyecto financiado por Asdi, es preocupante y llama la atención de que la IPDH y la propia Defensoría no hayan tomado acciones – con suficiente tiempo de anticipación – para gestionar y obtener nuevas fuentes de financiamiento para el importante trabajo que vienen realizando.

La Defensoría de Pueblos Indígenas elaboró su Plan Estratégico dentro del período de ejecución del Plan Marco del Procurador 2002–2007, sin embargo, los únicos proyectos que dieron soporte financiero a las acciones y al funcionamiento de la Defensoría fueron los financiados por el Instituto Raoul Wallenberg de la Universidad de Lund, Suecia, y el proyecto de fortalecimiento institucional apoyado por Asdi, el cual concluyó el 31 de enero del 2006. La Embajada aprobó una ampliación del período de ejecución de algunas acciones al 30 de Abril del presente año y aprobó el desembolso de recursos para el funcionamiento de la defensoría, con fondos no ejecutados dentro del proyecto.

Esta situación de falta de financiamiento genera preocupación e incertidumbre sobre el futuro inmediato de la Defensoría. Actores claves consultados consideran que el Procurador hará uso de sus buenos oficios ante la cooperación internacional y tomara decisiones sobre el presupuesto estatal asignado para garantizar el funcionamiento de la Defensoría de los Pueblos Indígenas durante los años 2006 y 2007 que aún cubren su gestión en el mandato.

La IPDH necesita contar con más personal indígena en toda su estructura institucional, asignar más personal a las Defensorías Indígenas existentes, implementar Defensorías Indígenas en auxiliaturas departamentales y móviles, contratar más abogados indígenas y más personal que hable los idiomas de los pueblos indígenas del país, como parte de su política de reclutamiento y contratación de personal. Se debe fortalecer la línea de capacitación al personal para que conozcan los derechos, la cultura y cosmovisión de los pueblos indígenas, ampliar el catalogo de calificación de denuncias, los contenidos de los programas de educación en derechos humanos, así como el enfoque de definición de prioridades y de análisis de las intervenciones institucionales.

Resultados Reportados por la Defensoria de Pueblos Indigenas en el Marco de la Ejecucion del Proyecto Financiado por Asdi

Año 2002:

- Se elaboro el Plan Estratégico 2002–2007 de la Defensoría de Pueblos Indígenas

Año 2003:

- Se conformó el equipo humano de la Defensoría de Pueblos Indígenas de la IPDH, se contrató 1 auxiliar de defensoría, 6 defensores regionales indígenas y 1 auxiliar administrativo. Se facilitó a cada defensor un espacio físico en la auxiliatura departamental donde tenían su sede, un escritorio, equipo de computación, arc8 cubrieron las siguientes regiones: 1) Escuintla, El Progreso, Santa Rosa, Jutiapa y Jalapa; 2) Chimaltenango, Sacatepequez y Sololá; 3) Quetzaltenango, San Marcos, Totonicapán y Huehuetenango; 4) Retalhuleu y Suchitepequez, 5) el Quiche, Alta Verapaz y Baja Verapaz, y 6) Alta Verapaz y Baja Verapaz.
- Se definieron 4 líneas principales de trabajo de la Defensoría: 1) apoyo en procesos educativos con énfasis en temas indígenas, 2) apoyo en procesos de procuración de casos relacionados con derechos específicos de pueblos indígenas, 3) mediación, orientación, verificación, prevención y acompaña-

miento en casos relacionados con pueblos indígenas y hechos cometidos por personas e instituciones particulares, 4) comunicación e interacción permanente con organizaciones de los pueblos indígenas.

- Se apoyaron acciones de incidencia para la aprobación de la Ley de Idiomas, la modificación del Código Penal sobre el delito de discriminación, el proyecto de Ley de Espectáculos Públicos en el Ministerio de Cultura, y otras iniciativas de ley en el Congreso de la Republica.
- Se efectuaron intervenciones en 7 regiones del país, en temas como: tierra, espiritualidad, justicia, discriminación racial, agua de servicios, salud, adopción. Dentro de las intervenciones realizadas se encuentran: asesorías, acompañamientos, mediación, apoyo a ONGs, apoyo a mesas y comisiones, observación en elecciones generales, derechos de pueblos indígenas, espiritualidad, verificación. Se realizaron las siguientes intervenciones: 313 en procuración política, 173 en procuración jurídica, 242 en educación y promoción, 7 en gestión administrativa, 52 en investigación, 10 en verificación de los acuerdos de paz y 301 de otro tipo.
- Se atendieron casos de tierras comunales, mediación de conflictos entre lotificadoras y comuneros, mozos colonos y finqueros, límites territoriales entre municipios, asentamiento de desplazados, desalojos, uso de espacios para altares mayas y toponimias, casos de disputa de nacimientos de agua. Se atendieron casos de discriminación y abusos de poder, discriminación por el uso del traje indígena, estafas, adopciones ilegales, actos de agresión contra ancianos y guías espirituales.
- Se intervino para fortalecer e instituir nuevos espacios gubernamentales de atención a los pueblos indígenas tales como: las Fiscalías Indígenas en el MP y en la Defensa Pública Penal, la Defensoría de la Mujer Indígena adscrita a la COPREDEH. Se dio acompañamiento a entidades gubernamentales como el MP, PNC; juzgados para efectuar traducciones, asesorías y diligencias relacionadas con derechos de los pueblos indígenas.
- Se participó en espacios de reflexión y diálogo con organizaciones de pueblos indígenas, entre ellas: la Comisión nacional contra los Linchamientos; el tribunal de conciencia contra el racismo; las mesas de Dialogo sobre: pueblos indígenas, derechos humanos, seguridad y justicia; la sub comisión de Seguimiento para el fortalecimiento de la Justicia; la comisión interinstitucional indígena del Estado; la comisión Presidencial contra la discriminación y Racismo.
- Se promovió el relacionamiento con organizaciones internacionales que promueven el fortalecimiento de temas indígenas como: OEA, Asdi, GTZ, OACDH, MINUGUA, IIDH, INWENT, entre otros.
- Se asumió la importancia y necesidad de realizar evaluaciones de trabajo por los defensores regionales y personal de auxiliares para generar condiciones subjetivas que permitan iniciar un proceso sustentable del trabajo de la defensoría de pueblos indígenas dentro de la institución del procurador de los derechos humanos.
- Se definió la metodología a implementar para la sensibilización de la temática de pueblos indígenas a lo interno de la IPDH. Se realizaron reuniones de sensibilización con las distintas unidades de la institución, desarrollándose cursos de capacitación, conversatorios, publicaciones en revistas y medios internos, se ofrecieron convivencias y ceremonias mayas.
- Se logro fortalecer al personal de la defensoría a través de becas, pasantillas, diplomados a nivel nacional e internacional, seminarios y foros. Se realizó un taller de inducción al personal indígena de nuevo ingreso en las regionales relacionado con el rol y mecanismos de la PDH.

Año 2004:

- Con el propósito de fortalecer la promoción y capacitación en temas indígenas y lograr una mejor intervención en los distintos procesos y dinámicas de los pueblos indígenas, con asesorías, atención de denuncias, intervenciones en mediaciones haciendo uso del idioma indígena, se modificó la

presencia de los Defensores Regionales a Defensores Departamentales en las auxiliaturas de Alta Verapaz, Huehuetenango, San Marcos, Sololá, Quetzaltenango, Retalhuleu, Chimaltenango, el Quiché y en la sede central de Guatemala.

- Se participo en un total de 775 casos: 414 en el derecho a plenos derechos y libertades de las personas de ascendencia indígena, 80 en el derecho a no ser discriminados, 36 en el derecho de propiedad y posesión de tierras, 28 en el derecho a instituciones propias y 25 en el derecho a la protección del patrimonio ancestral.
- Se realizaron 4 investigaciones dando como resultados los siguientes documentos: 1) Breve catalogo de los Derechos Colectivos y Específicos de los pueblos indígenas tutelados legal y legítimamente, publicación de mil ejemplares. 2) Compilación de Resoluciones denominado “Resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos, en Protección y defensa de los Pueblos Indígenas”, con una publicación de tres mil ejemplares, el cual recoge cinco apartados: a) Racismo, b) espiritualidad y pueblos indígenas, c) uso de la vestimenta indígena, d) organización social y e) participación política. 3) El papel de los Intérpretes en los Centros Administrativos de Justicia de alta Verapaz. No publicado. 4) Manu
- al de Procuración de los derechos Humanos de los Pueblos Indígenas, versión preliminar con una publicación de cien ejemplares.
- Se atendió a 73 grupos de estudiantes que requerían información sobre temas de derechos contenidos en el Acuerdo de Identidad y Derecho de Pueblos Indígenas, el convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes, el peritaje cultural, el calendario maya, identidad, racismo y discriminación.
- Se logro capacitar a 289 personas de la PDH en diversos temas sobre cultura y derecho de los pueblos indígenas y se impulso conjuntamente con el departamento de Educación un curso de idioma k’iche’ para el personal de la PDH participando un total de 45 alumnos.
- Se desarrollaron separada y conjuntamente con el departamento de educación eventos de capacitación, charlas, conferencias y platicas, logrando atender a 3,032 personas quienes recibieron información sobre derechos de los pueblos indígenas, racismo, interculturalidad, multiculturalidad y desarrollo de los pueblos indígenas.
- Se produjeron 16 mil afiches en idioma K’iche’, Mam, Kaqchikel,. Q’eqchi’ y Español con información sobre Derechos indígenas, particularmente del convenio de pueblos indígenas y tribales en países independientes número 169 del OIT y diversidad cultural.
- Se produjeron 2 sport radiales con el mensaje sobre el derecho a la identidad y a la educación sin discriminación, en los idiomas español, k’iche’, Q’eqchi’ y kaqchikel, transmitidos en 81 emisoras.
- Se adquirieron 914 libros con diversos temas indígenas para apoyar 27 bibliotecas, y auxiliaturas de los 22 departamentos y biblioteca central, que servirá para consultas del público.

Año 2005:

- Se efectuaron 284 intervenciones en 7 regiones del país: 84 casos en el derecho a plenos derechos y libertades, 27 casos sobre el derecho a la propiedad y posesión sobre las tierras, 22 casos sobre el derecho a la identidad cultural, 13 al derecho a no ser discriminado por motivo de raza u origen étnico, 10 casos sobre el derecho a participar en beneficios de programas, 10 casos en explotación de recursos en tierras ocupadas por indígenas, 10 casos en materia laboral al derecho a un trato no discriminatorio, 10 casos sobre el derecho de aplicar el derecho consuetudinario indígena, 6 casos sobre el derecho de practicas de religión ancestral.

- Se tuvo incidencia en procesos educativos de la institución. Se definieron un conjunto de temas específicos como orientación a educadores, asistencia en la investigación de temas, dotación de libros. Se participó en 65 eventos de capacitación realizados por la Defensoría y en ocasiones conjuntamente con el departamento de Educación, en los cuales se abordaron puntualmente temas como: derechos de los pueblos indígenas, políticas públicas, derecho indígena, sistema jurídico, discriminación y racismo, elementos de la cultura maya como parte de la cosmovisión maya. Se atendieron 10,362 personas.
- Se realizaron 101 eventos departamentales a cargo de los defensores indígenas, dirigidos a padres de familia, viudas y víctimas del conflicto armado interno, líderes, autoridades locales y comunitarios, grupo de mujeres indígenas, alumnos de establecimientos educativos, red de médicos mayas, representantes de los consejos de desarrollo Municipales, funcionarios de instituciones públicas, jueces y secretarios, abogados, litigantes y promotores de derechos humanos, abordando los siguientes temas: Derechos de los pueblos indígenas, políticas públicas, derecho indígena, sistema jurídico, discriminación y racismo, elementos de la cultura maya como parte de la cosmovisión maya. Contando con la presencia de 5,128 personas.
- Se realizaron 20 seminarios taller para personal de la IPDH en auxiliaturas departamentales, a cargo de los defensores indígenas, abordando temas relacionados a mecanismos de defensa de los derechos indígenas, identidad y cosmovisión indígena y derecho indígena, atendiendo a 262 funcionarios.
- Se tuvieron mejoras en la atención de los casos planteados por personas indígenas en la sede central como en las siete auxiliaturas cubiertas. Cambio de actitudes, mejor ubicación de los derechos. Se hicieron observaciones a distintos manuales de la institución para la inclusión de la defensa de los derechos indígenas.

Para que en el desempeño de su mandato el Procurador pueda corresponder con la diversidad cultural del país, se hace necesario que la IPDH cuente con más recursos estatales y de cooperación que le permitan asignar más equipo, más recursos humanos, técnicos y presupuestarios a auxiliaturas, defensorías, unidades especializadas y áreas sustantivas de la institución, para dar una mayor y mejor atención a todos los grupos lingüísticos del país, para estar más cerca de situaciones de conflictividad que afectan a comunidades indígenas del área rural, y para promover una mayor comprensión de la diversidad cultural, el reconocimiento de autoridades indígenas, el uso del derecho indígena, y el derecho de los pueblos indígenas a la participación política y a la consulta a todo nivel.

La IPDH es el ente del Estado que en materia de derechos humanos goza de más independencia y credibilidad entre la población, por lo que con reconocimiento social y legitimidad institucional puede propiciar diálogos intergeneracionales entre pueblos indígenas y diálogos interculturales entre pueblos y sectores sociales, para promover el respeto a los derechos humanos en un Estado que recién reconoce su multicultural. Trascender de la atención de temas y casos que llegan vinculados con población indígena a la atención estratégica de demandas profundas de los pueblos indígenas para incidir en prácticas culturales y políticas de Estado, ese es el mayor desafío que el Procurador tiene en materia de defensa y protección de derechos de pueblos indígenas.

Relación de cooperación:

La cooperación sueca en Guatemala tiene como punto de partida básico los Acuerdos de Paz. Ha estado centrada en un enfoque de derechos que pone énfasis en los derechos de las personas y los deberes del Estado, prestándole especial atención a la distribución del poder político y económico. La idea central es actuar por una vida digna para todos, buscando la no discriminación y la igualdad de las personas, apoyando actividades estratégicas por los derechos humanos, la paz y la justicia.

Temáticamente la cooperación sueca está centrada en el: fortalecimiento del Estado de Derecho y la consolidación de la democracia, especialmente a nivel local; el apoyo a la participación y los derechos

de las mujeres y los pueblos indígenas; acompañamiento y control de los Acuerdos de Paz; la puesta en práctica de las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico; el apoyo a una administración pública más eficiente, disminución de la corrupción y ampliación de la escala impositiva; la desmilitarización de las instituciones encargadas de mantener la ley y la desmilitarización de los servicios de información del Estado.¹⁴

Fue difícil para la Embajada apreciar los resultados de calidad generados dentro de la IPDH en el marco del proyecto con el cual colaboraron, debido en gran medida a que la relación de cooperación sostenida, fue formal y sin sinergia.

Con relación al manejo de la cooperación, Asdi tiene la percepción de que el proyecto era ejecutado desde varias dependencias de la institución que no se comunicaban ni se coordinaban entre sí, ni siquiera para las negociaciones que sostenían con ellos en relación a la ejecución del proyecto. Según la percepción de la Embajada, la Dirección de Planificación asumió las decisiones generales sobre la ejecución del proyecto y del presupuesto, la Dirección de Relaciones Internacionales desempeñó una función circunstancial durante el período de ejecución y la Defensoría de Pueblos Indígenas mantuvo una relación de dependencia hacia la Dirección de Planificación, con respecto a la asignación de los fondos de su único proyecto en ejecución. Autoridades de la IPDH insistieron – durante todo el período de evaluación – que la ejecución programática y financiera del proyecto fue desarrollada por cada una de las instancias involucradas.

Dentro del Convenio firmado, Asdi asignó a la IPDH la cantidad de 6 millones de coronas suecas para un período de 4 años de cooperación. La ejecución de los fondos asignados al proyecto fue uno de los puntos de mayor roce con la cooperación sueca. El disgusto mayor se debió a que – según funcionarios de la Embajada – no se respetó el acuerdo inicial de apoyar 2 años a planificación y los dos últimos años dedicar un fuerte apoyo a la defensoría de pueblos indígenas. En algunas ocasiones la IPDH no cumplió con fechas de entrega de informes, requirió de aprobaciones retroactivas sobre ejecución presupuestaria y no atendió – en tiempo – requerimientos de ampliación de información solicitados por la cooperación sueca. La falta de comunicación, deterioró innecesariamente la relación, la cual al final se rescató a partir de la intervención de altos funcionarios de la Embajada y del propio Procurador.

Fue la Embajada quien insistió en el diálogo con la IPDH de que más fondos del proyecto se asignaran a la Defensoría Indígena, el mensaje siempre fue el mismo y subió de tono, al punto de que en dos ocasiones Asdi paralizó el flujo de dinero. A juicio de la Embajada la Defensoría de Pueblos Indígenas hizo un buen trabajo y hubiera podido hacer mucho más, si los recursos asignados hubieran estado disponibles de manera directa. Asdi considera que la mayor parte del presupuesto se gastó en sueldos para empleados y asesores de planificación. Sin embargo, los reportes financieros globales aportados por la IPDH al 31 de enero del 2006, evidencian que en el acumulado de los 4 años de ejecución presupuestaria, la Defensoría de Pueblos Indígena dispuso del 50.53% del presupuesto y la Dirección de Planificación del 49.47%.¹⁵

El diferencial cambiario entre coronas, dólares y quetzales, permitió que el presupuesto en quetzales se incrementara considerablemente. Junto a ese incremento no previsto, la baja ejecución financiera contribuyó a que la IPDH siempre tuviera una amplia disponibilidad de recursos. Al incrementarse el presupuesto, los ajustes solicitados por la IPDH en los renglones presupuestarios, – los cuales siempre fueron aprobados por la Embajada –, no fueron asumidos por la IPDH como un no cumplimiento del presupuesto, en el sentido de que los fondos ejecutados por planificación y los fondos disponibles para la defensoría indígena al final del proyecto, no contradijeron la lógica propuesta por Asdi a la firma del convenio.

¹⁴ Estrategia de la Cooperación de Suecia para Centro América.

¹⁵ Ver en los anexos las proyecciones elaboradas por contabilidad de fondos externos de la IPDH.

3. Conclusiones y Recomendaciones

1. El Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala hizo uso racional y adecuado de la cooperación brindada por Asdi. El proyecto estuvo centrado en el fortalecimiento del pensamiento estratégico, el desarrollo organizacional de la IPDH y el desarrollo de la capacidad de atención y respuesta a la problemática de los pueblos indígenas. Gracias al apoyo de la cooperación sueca la institución pudo trabajar en el desarrollo de un modelo de procuración jurídica y procuración política de los derechos humanos, que reconoce la riqueza de la diversidad cultural del país, que se sustenta en un nuevo modelo de atención a la población y en una nueva visión de la articulación de la IPDH con la institucionalidad del Estado. Esto no pudo ser percibido durante los 4 años de ejecución del proyecto, debido a la deficitaria relación desarrollada entre las partes contratantes y a la poca comunicación sostenida.
2. Son las instituciones del Estado y los Funcionarios Públicos los que deben garantizar el disfrute de los Derechos Humanos. La IPDH ha crecido, se ha fortalecido, se ha reestructurado buscando ser más eficiente, ha crecido la credibilidad y legitimidad de las acciones del PDH dentro de la administración pública, debido a que se hace un mayor seguimiento a las resoluciones y recomendaciones que el Procurador hace a las instituciones y funcionarios involucrados. Se han creado y fortalecido instancias vitales que han acercado al Procurador al cumplimiento global de su mandato.
3. En la construcción de la paz: la sociedad civil, la IPDH y la comunidad internacional, contribuyeron a que el Estado dejara de ser por acción intencionada el principal violador de los derechos humanos y pasara a ser el responsable de las violaciones a los derechos humanos por incapacidad y/o por omisión. La incipiente democracia en construcción, ha permitido que se crearan legalmente espacios de participación y de corresponsabilidad estatal, social y ciudadana, para el cumplimiento y disfrute de los derechos humanos, lo cual le plantea al Procurador nuevos retos y desafíos para el cumplimiento de su mandato.
4. Misiones Internacionales de Paz deberían en forma permanente y desde sus inicios centrar importantes esfuerzos en el fortalecimiento de la institucionalidad nacional encargada de verificar el cumplimiento de los derechos humanos. Fortalecer las capacidades de la IPDH era la esencia del proceso de transición con MINUGUA y también lo era de la cooperación de Asdi. A finales del 2002, para la Misión la transición era un traslado de metodologías, conocimientos y experiencias que contribuyeran al fortalecimiento de la IPDH, mientras que para la Procuraduría era además el desarrollo de su infraestructura institucional. La salida de MINUGUA – paradójicamente – le permitió al Procurador fortalecer su mandato y presencia ante la población, y atender la demanda social que se incrementó a partir de que observadores internacionales se retiraron. La institución se vio sobrecargada en su trabajo, pero también se le incrementaron las posibilidades de contar con mayores espacios y recursos de cooperación para su fortalecimiento.
5. El modelo de procuración jurídica y procuración política de derechos humanos que está en proceso de implementación en la IPDH, necesita asegurar su sostenibilidad legal, institucional y material para: brindar una mejor atención a la víctima, fiscalizar a la institucionalidad pública en situaciones que vulneran los derechos humanos de la población; fiscalizar las políticas públicas y la institucionalidad que tiene que implementarlas, lo cual incluye monitorear el enfoque con el cual se asignan los presupuestos estatales y la forma en que las instituciones lo ejecutan; hacer supervisión administrativa, incidencia legislativa, incidencia en políticas públicas, investigaciones, estudios y análisis; recomendar adecuaciones administrativas; verificar y monitorear el cumplimiento de los Acuerdos de paz.
6. El actual Procurador fue quien amplió el concepto a pueblos indígenas, institucionalizó la Defensoría en las auxiliaturas y contrató personal indígena conocedor de la cultura y cosmovisión maya, creándose un vínculo de confianza y comunicación, que ha contribuido a que la población y organi-

zaciones indígenas busquen el apoyo del PDH en la gestión de sus demandas ante instituciones del Estado. La Defensoría de Pueblos Indígenas se ve como un paso adelante del Procurador, como una ventana y un apartado específico dentro de la IPDH, se le percibe como un esfuerzo institucional muy importante a pesar de que aún cuando cuenta con muchas limitaciones. Algunos consideran que el Defensor de Pueblos Indígenas debería ocupar un nivel más alto en la jerarquía institucional, para tener una mayor incidencia y presencia en el que hacer de toda la institución en la atención de los derechos de los indígenas, otros por el contrario consideran que el espacio institucional está dado con absoluta confianza por el PDH y que si bien éste ha desempeñado sus funciones con cautela, ha hecho un buen trabajo. Todos coinciden en que la Defensoría de Pueblos Indígenas debería de contar con más personal y con presencia en todas las regiones lingüísticas del país.

7. La credibilidad, respeto y confianza de los pueblos indígenas en la Procuraduría de los Derechos Humanos es reciente y en proceso ascendente, lo cual se manifiesta en el incremento de la demanda para la atención de denuncias. La población indígena ve a la IPDH como una institución a la que pueden llegar y presentar su denuncia en su idioma, porque hay personal que los van a entender. Lo que la demanda social indígena busca en la IPDH es plantear quejas, denunciar problemas, buscar asesoría y apoyo para la atención de sus derechos. Sin embargo, no siempre se logra armonizar lo que la gente busca con lo que las comunidades encuentran, lo que la institución ofrece con lo que al final se logra, debido a que muchas dependencias administrativas del Estado responden con burocracia, lentitud y desconocimiento a requerimientos planteados por la IPDH.
8. Hay muchas necesidades y carencias en los pueblos indígenas con respecto a sus derechos que requieren ser atendidas por el Procurador. Si bien ahora hay más personal indígena dentro de la IPDH y se tiene más en cuenta la problemática de los pueblos indígenas, el esfuerzo institucional es incipiente para la dimensión de la problemática de los pueblos indígenas en el contexto de exclusión y discriminación en que viven. Muchas dependencias importantes de la IPDH: o desconocen el trabajo que realiza la Defensoría de Pueblos Indígenas, o le restan importancia al esfuerzo que desde allí se realiza, o no visualizan dentro de sus propias funciones tareas que podrían hacer vinculadas con la problemática y los derechos de los pueblos indígenas. La Defensoría de Pueblos Indígenas debería fortalecer su capacidad de incidencia política interna, elevar su perfil para demandar una mayor presencia institucional a nivel nacional y un mejor manejo de la IPDH de la agenda de los pueblos indígenas para el cumplimiento de sus derechos.
9. La función asesora de la Defensoría de Pueblos Indígenas a las áreas sustantivas de la IPDH es muy importante por la transversalidad que persigue, pero algunas veces esta condición asesora es considerada como una limitante, debido a que queda a juicio del oficial de procuración y/o del auxiliar departamental involucrar o no al Defensor Indígena en la calificación de denuncias, casos y expedientes de procuración. Igual situación ocurre con los educadores a la hora de definir los contenidos y metodologías de los programas de educación en derechos humanos que la IPDH desarrolla, en los eventos educativos, no siempre alcanza el tiempo para desarrollar los contenidos relacionados con los derechos de los pueblos indígenas. Y cosa parecida sucede con las unidades especializadas de procuración política, a la hora de definir enfoques y prioridades de sus intervenciones, la Defensoría de Pueblos Indígenas casi nunca no participa de esas discusiones y decisiones.
10. Muchas veces auxiliares, jefes y directores no participan en capacitaciones internas que brinda la defensoría indígena porque no las consideran importantes para su trabajo y para su formación personal. Con el apoyo del Procurador, la Defensoría de Pueblos Indígenas debería establecer un programa interno, novedoso, de carácter permanente de sensibilización, capacitación y de-construcción de prácticas cotidianas de discriminación y racismo dentro de la institución. Además debería establecerse un protocolo interno de cumplimiento obligatorio de todo el personal que sancione administrativamente prácticas de discriminación y racismo contra indígenas y mujeres y que además establezcan mecanismos de desagravio.

11. La Defensoría de Pueblos Indígenas – por lo general – no atiende denuncias ni lleva expedientes, sus principales funciones son de asesoría y sensibilización. Es el área de procuración quién califica la denuncia, por lo que se requiere una identificación clara y precisa sobre los derechos de los pueblos indígenas como derechos humanos y construir una metodología de procuración que permita vincular los derechos de los pueblos indígenas con los derechos humanos. No se trata de traducir al castellano una denuncia presentada por población mayahablante, ni de traducir del derecho indígena a derechos humanos el bien jurídico tutelado, que la población denunciante considera le ha sido violentado. No es tan fácil acceder a la comprensión del derecho indígena y su cosmovisión. Los defensores de pueblos indígenas han colaborado con auxiliares y oficiales de procuración a calificar y orientar mejor los casos vinculados con situaciones de violación a los derechos de los pueblos indígenas. Sin embargo, sería conveniente que la Defensoría contará con un programa permanente de capacitación a oficiales y auxiliares y tuviera una base de datos de los casos que se llevan en procuración, relacionados con violaciones a los derechos de los pueblos indígenas, que le permitiera hacer un seguimiento sistematizado, sugerir formas de resolverlos y/o de darles trámite, para evitar que dichas denuncias se conviertan en expedientes acumulados no resueltos.
12. Aún cuando el Plan Marco de la gestión del actual Procurador cuenta con: un marco de lineamientos de política, un marco lógico de ejecución, e indicadores de cumplimiento, aún no existe en la IPDH un sistema de monitoreo, sistematización y evaluación que permita medir el impacto cualitativo de ese nuevo enfoque y modelo de atención, el cual ha implicado el surgimiento de múltiples estructuras e instancias nuevas en la sede central, que poco se coordinan entre si y que no se integran con la estructura sustantiva nacional. Aún se está trabajando en los manuales, reglamentos, organigramas y procedimientos que completaran la reingeniería institucional que ese nuevo modelo de atención ha implicado. Además, la IPDH aún no cuenta con un sistema interno para la elaboración de informes de derechos humanos, ni con un programa permanente de capacitación y formación de su recurso humano.
13. Con recursos de cooperación externa algunas defensorías y unidades especializadas de la IPDH se han desarrollado, a veces muy rápido y con muchos recursos, sin que necesariamente ese crecimiento haya acompañado procesos de modificación del comportamiento sustantivo de la institución y asegurado la sostenibilidad de los cambios introducidos. Se percibe una sobrecarga de cooperación en la sede central y en algunos temas coyunturales. El crecimiento y consolidación de las auxiliaturas debería ser priorizado porque se ha crecido y fortalecido la capacidad instalada en la sede central y se hace necesario proyectar ese fortalecimiento y presencia institucional en todo el país.
14. Por falta de coordinación interna entre unidades, defensorías y auxiliaturas, y de fondos de cooperación en ejecución, se están elaborando manuales, indicadores y herramientas metodológicas similares, que podrían ser unificadas o complementadas con las ya existentes o en proceso de elaboración. El personal de la procuraduría invierte muchas horas de trabajo para responder a requerimientos de cada donante. Cada cooperación tiene su lógica, enfoques, reglas, normas y procedimientos. Aún cuando existen temas de mutuo interés para la comunidad de donantes, la cooperación sigue trabajando bajo un enfoque bilateral de proyectos, temas prioritarios, presupuestos asignados y resultados esperados.
15. Existen experiencias exitosas dentro de la IPDH en la unificación y/o armonización de proyectos y fondos de cooperación, que podrían ser rescatados con el ánimo de optimizar el tiempo y los recursos internos y potenciar política, financiera e institucionalmente las relaciones de cooperación ya existentes. La coordinación entre donantes de la IPDH es necesaria, tanto externamente como dentro de un espacio facilitado por el mismo Procurador. La cooperación internacional nunca ha podido trabajar en bloque con la IPDH, es el Procurador quien puede convocarlos para compartir enfoques y prioridades a nivel político-diplomático como a nivel técnico-programático-administrativo. Para ello se hace indispensable avanzar en la articulación del foro de donantes y la implementa-

ción de una estrategia de armonización territorial, programática y de gestión de los recursos de cooperación técnica y financiera.

16. Se sugiere trabajar una propuesta de armonización territorial, que en programas, proyectos y planes operativos anuales, integre la ejecución programática de la agenda institucional con la gestión de los recursos financieros, tecnológicos, metodológicos y humanos con que cuenta la institución, provenientes del presupuesto del Estado y de la Cooperación Internacional. Esta armonización se podría hacer teniendo como eje central lo territorial, integrando equipos de trabajo que bajo el liderazgo de las Auxiliaturas, participen delegados de las Direcciones de Planificación, Relaciones Internacionales, Financiero, Educación, Defensorías Específicas, Procuración Jurídica y Procuración Política.
17. En la cooperación sueca existe una voluntad política de largo tiempo de cooperar con el Procurador de los Derechos Humanos, de apoyarlo en el fortalecimiento de sus capacidades institucionales y de coordinar con los donantes en la definición de sus prioridades de cooperación. A pesar de contar con un Convenio de Cooperación de 4 años para el fortalecimiento institucional de la IPDH y de existir muchos puntos de encuentro entre el enfoque de trabajo desarrollado por el Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala y el enfoque de la Cooperación de Suecia en el país, no fue posible construir una relación de socios que superara la cooperación financiera y desarrollara la cooperación política.
18. Existe la percepción de que a la cooperación no se le considera como socio o aliado estratégico del trabajo de la IPDH, lo que explica la no generación de relaciones sinérgicas, sustantivas y programáticas. Muchas veces pareciera que la cooperación lo que hace es financiar actividades y que tener cooperación externa sirve para manejar con libertad recursos financieros adicionales. Este en todo caso, es un tema de análisis, reflexión y discusión entre ambos actores.
19. La IPDH es una institución muy importante que necesita contar con recursos humanos y financiero para su desarrollo y fortalecimiento. Sería de suma importancia que la comunidad internacional, la cooperación y el Procurador sumaran esfuerzos políticos para demandar una mayor asignación presupuestaria estatal para instituciones que como la IPDH continúan dependiendo de recursos de cooperación internacional para la implementación de actividades sustantivas vinculadas con el desarrollo de su mandato, y que son fundamentales para la construcción de la paz, la democracia y una cultura de respeto a los derechos humanos.
20. Agosto del 2007 está muy cerca. Aún cuando la ley no impide la reelección del Procurador, esa decisión corresponde al Congreso de la República. Se sugiere al Dr. Sergio Morales para hacer una evaluación global de los resultados de los primeros 4 años de su gestión, para que antes de seguir creciendo institucionalmente, se haga un análisis actualizado de las capacidades instaladas con el nuevo modelo de atención y con los múltiples proyectos que han implementado, para determinar cuales son las necesidades y capacidades territoriales, programáticas, especializadas, específicas, sustantivas, de capacitación, de recursos tecnológicos, de comunicación, metodológicos, financieros y humanos que la IPDH necesita fortalecer, con recursos del presupuesto estatal y con los fondos de cooperación internacional.

Según autoridades de la IPDH, uno de los principales problemas que en la actualidad enfrentan los guatemaltecos en materia de derechos humanos, es la vulneración a su derecho a la integridad y seguridad personal y su acceso a la justicia dentro de un Estado de Derecho; expresado en situaciones que la población denuncia ante la institución como lo son: el femicidio, las muertes violentas, la criminalidad, la violencia intrafamiliar, los desalojos violentos, el autoritarismo y abusos de autoridad, entre otros.

La IPDH está buscando fortalecer a nivel nacional, su capacidad de atención y acompañamiento a las víctimas y su capacidad de fiscalización y monitoreo de instituciones públicas como la PNC, el MP y el

OJ, en la forma en que estas instituciones atienden las denuncias, investigan los casos y se respeta el debido proceso de víctimas y posibles infractores.

Son las instituciones del Estado y las que deben garantizar el respeto a los Derechos Humanos. Autoridades de la IPDH consideran que la credibilidad y legitimidad de las acciones del Procurador han crecido dentro de la administración pública, debido a que ahora se hace un mayor seguimiento a las resoluciones y recomendaciones que el Procurador hace a instituciones y funcionarios involucrados.

Anexo 1 Terminos de Referencia

1. Introducción

La Institución del Procurador de los Derechos Humanos de Guatemala –PDH- ejecuta por cuatro años, del 2001 a enero del 2006, el Proyecto “*Fortalecimiento al Accionar de la Procuraduría de los Derechos Humanos*”. El proyecto está financiado por la Agencia Sueca de cooperación para el Desarrollo Internacional – Asdi – según Convenio 2001–04766 componente 61000606 firmado entre PDH y Asdi.

El objetivo general del proyecto es fortalecer las capacidades de funcionamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos, el cual tiene tres objetivos específicos que son: i) Apoyar y consolidar la transición entre MINUGUA y la Institución del Procurador de los Derechos Humanos; ii) Consolidar el proceso de planificación y desarrollo en la institución; y iii) Desarrollar la capacidad de atención y defensa de los pueblos indígenas de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.

2 a Finalidad de la Evaluación

Aportar a la PDH de Guatemala y a la Asdi, un análisis del proyecto en el marco de los objetivos del proyecto y su implicación institucional, para facilitar una reflexión de las actividades realizadas y la planificación de actividades futuras.

2 b. Objetivos de la Evaluación

- Valorar cómo va la ejecución del proyecto relacionado al apoyo al proceso de priorización dentro de PDH
- Valorar cómo el proyecto está cumpliendo con los elementos de calidad especificados
- Presentar insumos para una reflexión sobre líneas de cooperación futuras y de coordinación de la cooperación internacional para el fortalecimiento del accionar de la PDH.

3. Antecedentes

Las actividades y resultados esperados del Proyecto, son:

Objetivo General:

Fortalecer las capacidades de funcionamiento de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Objetivos Específicos:

1. Apoyar y consolidar la transición entre MINUGUA y la Procuraduría de los Derechos Humanos.
2. Consolidar el proceso de planificación y desarrollo en la institución.
3. Desarrollar la capacidad de atención y defensa de los pueblos indígenas de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Actividades:

El proceso de transición de funciones MINUGUA – PDH se ha desarrollado bajo la perspectiva de que la Procuraduría de los Derechos Humanos es la indicada para asumir la verificación de los Acuerdos de Paz al retirarse la misión del país.

Objetivo Específico 1:

1. 1. Talleres de acercamiento: en el marco de las relaciones entre la Procuraduría de los Derechos Humanos y la Misión de Naciones Unidas para Guatemala – MINUGUA – cuyo objetivo es transmitir las funciones que desarrolla la misión hacia la PDH, se plantea buscar mecanismos técnicos prácticos que permitan desarrollar los planes para que el proceso planteado se desarrolle. Por el tipo de relación existente hasta el momento se hace necesario abrir espacios de acercamiento entre funcionarios de ambas instituciones. Los talleres de acercamiento estarán a cargo del consultor temporal.
1. 2. Planificación de reuniones para la transición: para el proceso de transición MINUGUA – PDH, se hace necesario realizar reuniones de trabajo destinadas a planificar los mecanismos, objetivos y productos que se deberán alcanzar en el proceso, este trabajo estará a cargo del consultor externo contratado.
1. 3. Visitas de campo: todo proceso que se impulsa y que tiene como área geográfica el territorio nacional, hace necesario el monitoreo del mismo. Dentro de este concepto de trabajo, la transición MINUGUA – PDH deberá seguirse de cerca, lo cual se logrará mediante visitas temporales a las Auxiliaturas departamentales.
1. 4. Seminarios en oficinas regionales: para consolidar el trabajo y unificar los mecanismos de trabajo para la transición de funciones con MINUGUA, es necesario la realización de seminarios talleres en los cuales se pueda discutir estrategias y líneas de trabajo para la transición, esto se realizará bajo la conducción del consultor permanente.
1. 5. Estudios generales: para el buen desarrollo de la transición, es importante establecer las necesidades, temáticas a desarrollar y mecanismos nuevos de trabajo, esto se determinará por medio de estudios generales de la PDH y de las distintas instituciones con las que se trabajan.

Resultados Esperados.

1. Llegar a acuerdos conjuntos entre MINUGUA y la PDH.
2. Realizar la transición entre ambas instituciones
3. Conocer la realidad en materia de derechos humanos en el país
4. Conocer la dinámica en las Auxiliaturas Departamentales
5. Elevar los conocimientos de la PDH, en el trabajo de verificación y vigilancia de los derechos humanos en el país
6. Establecer las necesidades de la PDH para asumir las funciones de MINUGUA

Objetivo Específico 2:

Actividades:

El objetivo dos del proyecto se orienta al fortalecimiento del proceso de planificación de la Procuraduría de los Derechos Humanos, tal como se estipuló en la segunda fase del proyecto, en el documento inicial, se pretende desarrollar toda una cultura de planificación dentro de la institución, el ciclo mismo de la planificación que comprende, la elaboración, ejecución, sistematización, evaluación de planes, conlleva un proceso permanente de planificación.

El proyecto pretende concluir con el de fortalecimiento del proceso de planificación, el cual se ha dirigido fundamentalmente a cuadros altos de la institución, haciéndose necesario trabajar con educadores, defensores de la niñez, defensoras de la mujer, oficiales de procuración y auxiliares de defensorías.

Para el trabajo planteado se pretende desarrollar las siguientes líneas de acción:

2. 1. Planificación: el trabajo fundamental de la oficina es el de planificación y desarrollo, bajo la responsabilidad de impulsar la propuesta de planificación estratégica desarrollada para la institución.

Se pretende continuar con el proceso de planificación general de la institución, desarrollando un trabajo de orientación general, revisión y asesoría, el cual incluye la elaboración de formatos de planificación y la capacitación en los mismos.

2. 2. Talleres de Capacitación y Apoyo: para impulsar los procesos de planificación se hace necesaria la capacitación y el apoyo a todo nivel de la institución, esto permitirá el establecimiento de un proceso de enseñanza-aprendizaje que nos lleve a la capacitación de conceptos y procedimientos para la planificación de acuerdo a la propuesta elaborada.

Se pretende durante esta fase, llegar a cuadros operativos de la institución a fin de lograr que se adopte una nueva cultura dentro de la institución referida al trabajo en equipo y la planificación.

2. 3. Sistematización: todo proceso de planificación, en su fase de seguimiento conlleva la sistematización del mismo, hasta el momento y sobre la base del trabajo desarrollado hemos logrado que los procesos más generales se desarrollen bajo la perspectiva de la planificación sin embargo existe debilidad en lo referente a sistematizar los procesos.

El impulso de la sistematización, nace como una de las fases mismas de la planificación, aunado a lo mismo se plantea como mecanismo para dejar plasmados los procesos desarrollados y por consiguiente estableciendo mecanismos para afrontar procesos futuros que se presenten. En este rubro se establecerán mecanismos para la sistematización de los procesos, así como la forma de lograr plasmarlos, lo que se utilizará como guía y ejemplo para otros.

2. 4. Asesoría: uno de los trabajos fundamentales de la Oficina de Planificación y Desarrollo de la institución, ha sido el brindar asesoría en temas de planificación e intervenciones metodológicas en actividades que desarrollan las distintas dependencias, este campo de trabajo se constituye en fuente primordial de relacionamiento y consolidación del quehacer de la oficina dentro de la PDH.
2. 5. Seguimiento: el trabajo de planificación requiere que la Oficina de Planificación y Desarrollo, establezca mecanismos de seguimiento que permitan verificar la aplicación de instrumentos, esta actividad permite detectar necesidades y validar instrumentos en su aplicación.
2. 6. Evaluación: todo proceso de planificación debe ser evaluado, en la tercera fase se establecerán mecanismos de evaluación, el impulso de la planificación en lo que reconoceríamos como el cierre del ciclo de la misma, el cual constituye principalmente la evaluación de procesos. El trabajo se desarrollará mediante visitas a las Auxiliaturas departamentales y seminarios regionales.

Resultados Esperados:

1. Consolidación de la Oficina de Planificación y Desarrollo
2. Desarrollo ordenado, planificado, sistematizado y evaluado de la institución
3. Aplicación de la planificación y sistematización en todos los procesos de la PDH
4. Mejoramiento constante del trabajo de la institución, fiscalizado por evaluaciones constantes que permitan conocer las debilidades, proponiendo estrategias para superarlas.
5. Equipo coordinador de las acciones de planificación y desarrollo de la Procuraduría de los Derechos Humanos.

Objetivo Específico 3:

Actividades:

El proyecto de fortalecimiento a la Procuraduría de los Derechos Humanos tiene dentro de uno de sus componentes, el fortalecer al accionar de la Defensoría Indígena, estableciendo un equipo central que permita trabajar las políticas de atención a la población indígena, definir los mecanismos de trabajo y fortalecer todo el marco conceptual, transmitiéndolo luego a las demás dependencias de la institución.

Por eso el tema indígena es un eje transversal en el quehacer institucional, este componente se dirige a contratar personal para la sede central, estipular mecanismos de socialización y capacitación para el trabajo de la defensa y promoción de los derechos de la población indígena y establecer un trabajo hacia lo interno que permita a los órganos operativos de la institución trabajar profesionalmente en la atención de esa población específica.

3. 1. Talleres de asesoría y capacitación: dirigidos a las Auxiliaturas (Auxiliar, oficial y educador) por medio de los cuales se pretende fortalecer el trabajo de las mismas y del Departamento de Procura-
ción, a fin de unificar criterios alrededor de la tutela de los derechos de la población indígena.

La función de asesoría y capacitación conlleva a lograr que se forme en el personal de la institución una visión de la problemática indígena, apoyar en casos concretos y desde estos proyectar el trabajo en las estructuras correspondientes.

3. 2. Apoyo logístico y sistemático: el proyecto concibe la necesidad de estipular fondos suficientes para que el trabajo de la defensoría pueda fortalecerse, el apoyo logístico se dirige a proporcionar los elementos necesarios (materiales) que le permitan a ésta desarrollar su accionar.

El apoyo que se pretende establecer debe ser sistemático, lo que representa salidas al interior del país; visitas constantes y con finalidades preestablecidas y con orden lógico en su ejecución, respon-
diendo directamente a la idea de trabajo “que sean las auxiliaturas las que impulsen el trabajo, y la defensoría proporcione los insumos necesarios para su desarrollo”.

3. 3. Seminarios: el trabajo de proyección tiene dos momentos puntuales, el que se desarrolla de forma personalizada con el personal meta y el que se realiza de forma general, esperando con él transmitir y discutir mecanismos de trabajo, líneas de desarrollo y conocimientos sobre temas determinados.
El rubro de seminarios dentro del proyecto, está dirigido hacia ese segundo momento.

Se pretende por medio de seminarios, trabajar en el fortalecimiento de las funciones de la defensoría, compartir con otras instancias y desarrollar trabajo interno, esta actividad conlleva el transmitir conocimientos y ampliar la cobertura del accionar de la defensoría por medio de políticas multiplicadoras donde los asistentes al seminario se constituyen en entes generadores o transmisores de ese conocimiento.

Resultados Esperados.

1. Fortalecimiento de la Defensoría de los Pueblos Indígenas
2. Capacitación de la Defensoría de Pueblos Indígenas en esta temática
3. Presencia y cobertura a nivel nacional de la Defensoría de los Pueblos Indígenas
4. Contar con equipo de personas en capacidad de dirigir el trabajo de defensa y promoción de los derechos de los pueblos indígenas.

4. Metodología para la Evaluación

La ejecución de la evaluación se llevará a cabo conforme a los términos de referencia de la evaluación. En la metodología se aplicará;

- a) visitas de campo,
- b) entrevistas: PDH a nivel nacional y regional, Embajada Sueca, donantes, autoridades locales y nacionales relevantes, UNHCHR, ONGs relevantes,
- c) estudio de documentación: propuesta e informes, políticas de PDH, políticas de Asdi (la Estrategia de América Central y el programa de Guatemala, Perspectivas de Pobreza, Democracia y Derechos Humanos en la Cooperación de Desarrollo Sueca; Comunicación Gubernamental SKR 1997/98:76, Política Sueca del Desarrollo Global, 2003),
- d) presentación de dos borradores: Antes del primer borrador de informe se llevará a cabo un seminario/taller interno de PDH con los consultores para discusión y reflexión organizados por los consultores. Se da oportunidad para PDH dar comentarios al primer borrador. Para la presentación del segundo borrador de la evaluación, el Procurador de los Derechos Humanos invitará a representantes de Asdi.

5. Áreas Enfocadas y Elementos de Calidad

1) Efectividad

- Debe considerarse si el Proyecto financiado por Asdi, está alcanzando los objetivos generales y específicos, o estarán en la capacidad de hacerlo en el plazo restante.
- Determinar cuáles son las razones del logro o no logro de los objetivos planteados y cuáles son las condiciones requeridas (institucional, condiciones políticas y financieras, incluyendo mandato) para alcanzar estos objetivos en el futuro.
- Identificar cómo se coordinaron esfuerzos con otros proyectos.
- Determinar qué recomendaciones pueden hacerse en torno al Proyecto, para concluirlo de manera exitosa.

2) Impacto

- Identificar cuáles han sido y son los efectos generales de las intervenciones del Proyecto tanto intencionados como no intencionados, duración larga y duración corta, positivo o negativo y en qué dimensión pueden ser los cambios identificados atribuidos a la intervención.
- Identificar cómo los beneficiarios y otros interesados, afectados por el Proyecto, perciben que serán los efectos de la intervención en su vida diaria.
- Determinar cuál es el efecto de la intervención del Proyecto de la Procuraduría de los Derechos Humanos y otras instancias.

3) Relevancia

- Identificar si la intervención viene siendo una solución técnicamente adecuada a la propuesta del desarrollo del problema.
- Consistencia complementaria con actividades de otros proyectos
- Consistencia con la institucionalización de los Derechos Humanos

4) Sostenibilidad

- Determinar si el Proyecto es consistente con las prioridades y mandato de la Procuraduría de los Derechos Humanos.
- Determinar si los requerimientos de propiedad local están satisfechos (participaron los interesados en Guatemala en la planificación e implementación de la intervención).
- Determinar si la Procuraduría de los Derechos Humanos y sus contrapartes, caracterizadas por buena gobernabilidad, incluyendo un efectivo manejo y organización y si el Proyecto está integrado en la Procuraduría de los Derechos Humanos como una institución.
- Determinar si tienen los beneficiados o la PDH capacidad financiera para mantener los beneficios de la intervención cuando el apoyo de los donantes ha sido retirado.
- En base a una evaluación general del programa sobre el accionar de la PDH, identificar las líneas de cooperación futura y de coordinación de la cooperación internacional para el fortalecimiento del accionar del Procurador de los Derechos Humanos.

5) Eficiencia y Estructura Institucional

- Identificar si el Proyecto ha sido evaluado, manejado con eficiencia y qué medidas han sido tomadas durante la planeación e implementación para asegurar que los recursos sean eficientemente utilizados.
- Determinar si el manejo del sistema administrativo es relevante para el programa, si existe algún seguimiento al funcionamiento interno institucional del Proyecto y cómo ha coordinado la Procuraduría de los Derechos Humanos los esfuerzos internamente alrededor del Proyecto a un nivel regional y nacional, y con otras instituciones.

6. Mecanismos de Evaluación

a) Perfil de Evaluación

Se permitirá entregar propuestas para la evaluación durante 4 semanas a partir de la fecha X de X de 2005 hasta el X de X de 2005.

La propuesta deberá de ser presentada vía correo electrónico a la dirección nombre@..., o bien impresa, en la dirección postal; xxx-xxx Ciudad de Guatemala, Guatemala o directamente en las oficinas del PDH, dirección xxxxxxxx, Zona X Ciudad de Guatemala, Guatemala.

La propuesta a presentar ante PDH deberá de contener:

- Descripción de la metodología a utilizar;
- Actividades a desarrollar;
- Cronograma a cumplir;
- Listado de lugares propuestos a visitar;
- Listado de personas clave a entrevistar;
- Listado de organizaciones clave a visitar/entrevistar;
- Listado de documentos clave a revisar;
- Propuesta preliminar de tipo de informes a presentar;
- Presupuesto de la consultoría; deberá de indicarse honorarios y gastos totales (viajes, comunicaciones, etc.) a fin de hacer una suma alzada.

La PDH revisará la propuesta y hará en su caso las sugerencias de cambio que crean pertinentes y notificarán al equipo seleccionado la adjudicación de la consultoría.

Será seleccionada la propuesta que a criterio de PDH cumpla con los requerimientos establecidos. Asdi tiene derecho de “no objeción” a la sugerencia de la PDH respecto del equipo consultor elegido. PDH será la que contrate al equipo. Se notificará la decisión a todos los que hayan presentado una propuesta.

Los consultores realizan su trabajo de manera independiente de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos. El proceso de evaluación, elaboración de instrumentos, programa de visitas, y otros, queda a cargo del equipo de evaluación

El Procurador de los Derechos Humanos, dotará de un equipo y espacio básico e independiente para el trabajo de los consultores.

Todos los asuntos no considerados serán debidamente tratados por las partes, con las mejores consideraciones, con la finalidad de llegar a los mejores acuerdos o consenso en beneficio mutuo de los fines de esta evaluación.

b) Perfil del Consultor

De acuerdo a las disposiciones de PDH, deberá de constituirse un equipo evaluador conformado por dos personas con al menos 5 años de experiencia y conocimiento profundo del contexto latinoamericano y de la situación, programas y políticas en materia de derechos humanos. Los/as consultores/as deberán además tener el siguiente perfil:

- Estudios universitarios en Ciencias Sociales y/o Derecho;
- Al menos 5 años de experiencia internacional en evaluación de programas y proyectos de derechos humanos y/o gobernabilidad democrática;
- Conocimiento del contexto Latinoamericano y Guatemalteco;
- Conocimiento del tema de derechos humanos;
- Experiencia en evaluaciones de instituciones como el Procurador de los Derechos Humanos en América Latina;
- Poseer capacidad de análisis, síntesis y redacción;
- Poseer independencia de criterio y objetividad;
- Poseer capacidad de trabajo bajo presión y de organizar su trabajo sin necesidad de acompañamiento continuo;
- Excelente manejo del español, verbal y escrito.

Las personas interesadas deberán de presentarse ante PDH conjuntamente, como un equipo constituido u organización con una misma propuesta.

Los/as consultores deberán de realizar todo el proceso de evaluación en continua consulta y retroalimentación con PDH, por medio de una persona enlace que en su momento se indicará. Deberán de tener la capacidad de organizar su propia agenda de viajes, visitas y entrevistas.

c) Duración de la Evaluación

La duración de la evaluación será de lo correspondiente de 5 semanas tiempo completo para un equipo de dos consultores. La evaluación deberá de iniciarse el X de X de 2005, y deberá estar completamente finalizada a más tardar el X de X de 2005.

7. Informe Final

Al finalizar la evaluación, los consultores/as - evaluadores/as deberán de presentar ante PDH los siguientes productos:

- Informe preliminar con conclusiones y recomendaciones;
- Informe final con conclusiones y recomendaciones (máximo de 30 páginas más los anexos respectivos).
- Resumen ejecutivo del informe final de máximo 3 páginas.
- Sistematización de los instrumentos utilizados para la evaluación;
- Descripción del cronograma ejecutado;
- Listado –nombre, dirección, teléfono y cargo- de contactos, personas, organizaciones entrevistados/visitados;

La forma de pago establecida por PDH, será de un 50% del presupuesto aprobado a la firma del contrato; y el 50% restante, a la entrega satisfactoria de la totalidad de los productos, en la fecha indicada. Si fuera necesario, por razón de costos de los viajes a realizar adelantar un porcentaje mayor, se hará contra presupuesto y facturas, y reteniendo el 50% correspondiente a honorarios.

Fecha última de entrega del informe final: X de X de 2005.

Anexo 2 Registro Documental

Nombre del Documento	Elaborado por	Fecha del Documento	Tipo de Documento	Componente del Proyecto
Reunión Comité de transición	MINUGUA	11 diciembre 2002	Minuta	Transición de MINUGUA
Convenio Marco entre la procuraduría de derechos humanos y la universidad de san Carlos de Guatemala para la investigación, vigilancia y seguimiento de los acuerdos de Paz				
Trabajo conjunto de las auxiliaturas de la procuraduría de los Derechos Humanos y la oficina y Suboficina Regionales de la Misión		Periodo octubre 20022 a enero 2003	Informe	Transición de MINUGUA
Informe de Avances Proceso de Transición MINUGUA -PDH			Informe	Transición de MINUGUA
Minuta reunión 29 enero 2003	Comité coordinador		Minuta	
Informe Avances Proceso de Transición MINUGUA-PDH Segundo informe de avances		Periodo octubre 2002 a enero 2003 Periodo febrero a Mayo 2003	Informe Informe Guatemala, 2 de julio 2003	Transición MINUGUA
Plan conjunto	Transición MINUGUA áreas sustantivas.		Plan	Transición MINUGUA
Avances el Proceso de transición MINUGUA-PDH	Procurador de los derechos humanos.		Guatemala 2 de Julio 2003	Transición MINUGUA
Segundo Avance Proceso de transición MINUGUA-PDH		Periodo febrero a mayo 2003	Guatemala 02 de julio 2003	Transición MINUGUA
Minuta 9 de Julio 2003	Comité Coordinador		Minuta	Transición MINUGUA
Memorandum Información para el comité coordinador MINUGUA PDH	Unidad de seguimiento de acuerdos de Paz	14 de Julio 2003	Memorandum	
MINUTA sesión 23 de Julio 2003	Comité coordinador		Minuta	
Minuta sesión 13 de Agosto del 2003	Comité coordinador		Minuta	
Pasos de secuencia ejecutiva transición IPD-MINUGUA			Minuta	

Nombre del Documento	Elaborado por	Fecha del Documento	Tipo de Documento	Componente del Proyecto
Plan de Acción MINUGUA	Preparado por UT		Plan	
Minuta 4 de Julio 2003	Comité coordinador			
Memorando Unidad de seguimiento de acuerdos de paz. -PDH	Unidad de seguimiento de acuerdos de paz. -PDH	20 de abril 2004	Memorandum	Unidad Seguimiento de Paz
Informe Sistema Interno de Seguimiento Investigación y vigilancia de los Acuerdos de Paz.		Febrero 2004	Informe	Unidad Seguimiento de Paz
Organigrama y Tratados Internacionales de DH			Organigrama	
Informe La unidad de seguimiento a los acuerdos de paz Misión y estrategias		Febrero 2004	Informe de la Unidad	
MINUTA cesión 18 de marzo 2003			Minuta	
Informe resumen ejecutivo 22 de marzo 2004			Informe	
Unidad de seguimiento a los Acuerdos de Paz Procuraduría de los Acuerdos de Paz				
Status del sistema de radiocomunicación	Unidad de investigación sede central	19 de Marzo 2003		
Memorando	Unidad de seguimiento a los acuerdos de Paz Procuraduría de los derechos humanos	23 de Marzo 2004	Memorandum	Unidad de seguimiento a los acuerdos de Paz
Propuesta de estrategia inmediata del PDH en el contexto del Acuerdo gubernativo 86-2004	Unidad de seguimiento de los acuerdos de Paz.	8-3-04	Propuesta	
Opción A (Marco)	Unidad de Seguidimientos			Unidad de los seg- uimientos de los acuerdos de Paz
Propuesta de cronograma de módulos de capacitación MINUGUA		2003		
Presentación del segundo informe de avances de proceso de transición MINUGUA-PDH	MINUGUA		Informe	
Intervención del señor Tom Konings representante especial del secretario general y jefe de Misión	MINUGUA		Discurso	

Nombre del Documento	Elaborado por	Fecha del Documento	Tipo de Documento	Componente del Proyecto
Fortalecimiento institucional a la institución del procurador de los derechos humanos.		18-02-2003		
Informe Esquemático de la subcomisión de análisis investigación acuerdos de paz informes	Comité Coordinador		Informe	Comité coordinador
Convenio de cooperación técnica entre la misión de verificación de las naciones unidas en Guatemala MINUGUA Y procurador de los derechos humanos.	MINUGUA		Convenio	
Memorando: Resultados preliminares del Diagnostico Institucional de la IPDH Dr. Pablo Werner R. y requerimientos inmediatos de las auxiliaturas para información rápida e integral del señor Procurador.		Septiembre 2002	Memorandum	Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional
Informe de trabajo comprendido del 1 de febrero 2002 a Marzo 2003			Informe	Dirección de Planificación y desarrollo Institucional
Ayuda Memoria: Asunto situación y prioridades para implementar las acciones del Plan Marco de la Institución del Procurador de los Derechos Humanos.			Ayuda memoria	
Avances Agosto 2002 Julio 2004			Informe	
Informe Anual Asdi de la Dirección de Planificación y Desarrollo Institucional 2004			Informe	
Relataría e informe de taller de análisis.		Panajachel, 22,23,24 de Relataría Enero 2004		
Memorando Evaluación de Desempeño		16 de Diciembre 2004	memorandum	
Plan Operativo Anual 2004 Evaluación				
Informe Anual, Junio 2004 Abril 2005			Informe	Fortalecimiento al Accionar de la Procuraduría de los Derechos Humanos.
La atención integral de los Derechos Humanos desde el enfoque victimológico	Dr. Pablo Werner R.	2005	Documento de capacitación	

Nombre del Documento	Elaborado por	Fecha del Documento	Tipo de Documento	Componente del Proyecto
Informe financiero		Periodo del 01 de febrero-31 de diciembre 2004	Informe	Fortalecimiento al Accionar de la Procuraduría de los Derechos Humanos
Reseña histórica de la institución del Procurador de los Derechos Humanos		Agosto 2005	Documento	
Cumplimiento al Proyecto Asdi				Fortalecimiento al Accionar de la Procuraduría
Informe taller de evaluación 2005 y perspectivas 2006			Relataría	Planificación y Desarrollo Institucional
Matriz de desempeño Plan operativo anual 2006		2006	Matriz	
Documento pagina WEB-PDH		07-02-06	Pagina Web	
Proceso institucional			Una pagina	
Sistema de planificación			Una pagina	
Guía para llenar la matriz de desempeño				Dirección de planificación y desarrollo institucional
Distribución territorial de las auxiliaturas			Cuadro	Coordinador de auxiliatura departamental
Documentos de: denuncia sin trauma, Proceso integrado				
Otros documentos de planificación				
Informe Anual 2003 Proyecto Asdi	Defensoría de Pueblos Indígenas	2003	Informe	Defensoría de Pueblos Indígenas
Defensoría de Pueblos Indígenas Informe Final 2003	Defensoría de Pueblos Indígenas	2003	Informe Final 2003	Defensoría de Pueblos Indígenas

Nombre del Documento	Elaborado por	Fecha del Documento	Tipo de Documento	Componente del Proyecto
Informe Parcial Desarrollo de la Capacidad de Atención a Pueblos Indígenas	Defensoría de Pueblos Indígenas	31 de Enero 2004	Informe Parcial	Defensoría de Pueblos Indígenas
Informe Parcial	Defensoría de Pueblos Indígenas	Abril Agosto 2003	Informe Parcial Informe de Avance	Defensoría de Pueblos Indígenas
Informe Anual 2004	Defensoría de Pueblos Indígenas	31 de Enero 2005	Informe Anual	Defensoría de Pueblos Indígenas
Informe Febrero 2004 a Enero 2005	Defensoría Pueblos indígenas	31 de Enero 2005	Informe Anual	Defensoría de Pueblos Indígenas
Informe Anual 2005	Defensoría Pueblos Indígenas	Diciembre 2005	Informe Anual	Defensoría de Pueblos Indígenas
Informe de Taller de Evaluación 15 al 19 de diciembre 2003	Defensoría de Pueblos indígenas	15 al 19 de Diciembre del 2005	Informe	Defensoría de Pueblos Indígenas
Seguimiento al Proyecto año 2004	Defensoría de Pueblos Indígenas	Marzo 2003 Enero 2006	Proyecto	Defensoría de <Pueblos Indígenas
Departamentos atendidos por defensoría de Pueblos Indígenas.	Defensoría de Pueblos Indígenas	Depi-PDH abril 2005	Mapa lingüístico de Guatemala	Defensoría de Pueblos Indígenas

Tipo de Documento: Plan, Proyecto, Informe, Minuta, Acuerdo, Publicación.

Anexo 3 Registro de Entrevistas

Nombre de la Persona	Función que Desempeñaba	Componente del Proyecto con que se vincula
Licda. Dunia Tobal de Leal	Procuradora Adjunta	Global
Licda. Karla Villagran	Unidad de Estudios y Análisis	Global
Lic. Rolando Yoc	Unidad Incidencia en Políticas	Global
Lic. Guillermo Tabin	Coordinador Auxiliaturas	Global
Lic. Victo Hugo Godoy	Coordinador Defensorías	Global
Licda. Lucy de García	Directora Administrativa	Global
Lic. Luís Alfonso Morales	Director Financiero	Global
Lic. Raúl Avila	Fondos Cooperación Internacional	Ejecución Presupuestaria
Lic. Conrado Martínez	Director Mecanismos Internacionales	Transición MINUGUA
Lic. Juan Ramón Ruiz	Unidad Acuerdos de Paz	Transición MINUGUA
Lic. Martín Sacalxot	Defensor Pueblos Indígenas	Defensoría Indígena
Dr. Pablo Werner	Director Planificación	Global
Lic. Rossana de Hegel	Relaciones Internacionales	Global
Sra. Ulla-Britt Hedvall	Asdi – Embajada de Suecia	Global
Sr. Hans Magnusson	Asdi – Embajada de Suecia	Global
Sra. Rocío Rodríguez	Asdi	Ejecución presupuestaria
Sra. Lorena Gonzalez	IIDH	Global
Sra. Cristina Zeledón	IIDH	Defensoría Indígena
Licda. Marcie Mersky	Jefa Transición MINUGUA	Transición MINUGUA
Lic. Ricardo Changala	Oficial Unidad de Transición	Transición MINUGUA
Lic. Carlos Sartí	PROPAZ	Transición MINUGUA
Licda. Norma Quixtán	Secretaria de la Paz	Transición MINUGUA
Licda. Helen Mack	Presidenta Fundación Mirna Mack	Transición MINUGUA
Lic. Ricardo Cajas	CODISRA	Defensoría Indígena
Sra. Birgit Gestenberg	Oficina Alto Comisionado DDHH	Defensoría Indígena
Lic. Edgar Batres	Ministerio Público	Defensoría Indígena
Lic. Hugo Pop	Auxiliar Departamental Coban	Auxiliatura PDH
Sra. Cleotilde Cu Caal	Defensora Indígena Coban	Auxiliatura PDH
Sra. Christine Boushot	Ex Coordinadora Regional MINUGUA	Auxiliatura PDH
José Luis Caal	Pastoral Social de Coban	Auxiliatura PDH
Marta Elena Macz	Coordinadora Instancia Pueblo Maya	Auxiliatura PDH
Licda. Pamela Spyglar	Comité Ejecutivo de Justicia A.V.	Auxiliatura PDH
Lic. Oscar Pop	Asociación Justicia y Multiculturalidad	Auxiliatura PDH
Edgar Pacay	Ex funcionario transición Minugua	Auxiliatura PDH

Nombre de la Persona	Función que Desempeñaba	Componente del Proyecto con que se vincula
Alfredo Chuj	PCON-GTZ	Auxiliatura PDH
Equipo de Trabajo	Auxiliatura PDH Coban	Auxiliatura PDH
Lic. Juan Alfredo Ramos	Auxiliar Departamental Chimaltenango	Auxiliatura PDH
María Floridalma Cumes	Defensora Indígena Chimaltenango	Auxiliatura PDH
Lic. Salvador Pérez	Defensa Publica Penal Chimaltenango	Auxiliatura PDH
Licda. Maribel Godoy	Jueza de Familia de Chimaltenango	Auxiliatura PDH
Licda. Consuelo Torres	Trabajadora Social Juzgado de la Niñez	Auxiliatura PDH
Mario Sanik	Defensoría Indígena Wajxaqib Noj	Auxiliatura PDH
20 Representantes de instituciones y organizaciones	Mesa Departamental contra la Discriminación y el Racismo de Chimaltenango.	Auxiliatura PDH
Equipo de Trabajo	Auxiliatura PDH Chimaltenango	Auxiliatura PDH

Componentes del Proyecto: Global, Auxiliaturas, Transición Minugua, Planificación y Desarrollo, Defensoría Pueblos Indígenas.

Recent Sida Evaluations

- 06/36 Health through Sanitation and Water Programme (HESAWA), Tanzania
Ex-post (Retrospective) Evaluation Study**
Sanna-Leena Rautanen, Osmo Seppälä, Tauno Skyttä
Department for Natural Resources and Environment
- 06/37 Cooperation between Union of Baltic Cities (UBC) and
Lake Victoria Region Local Authorities Cooperation (LVRLAC), 2004–2006**
Holger Jonasson, Agnes Mwaiselage
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 06/38 Bangladesh Road Transport Corporation (BRTC) Bus Project in Dhaka**
Lennart Olsson, Marie Thynell
Department for Infrastructure and Economic Cooperation
- 06/39 Journalism as a Tool for the Formation of a Free,
Informed and Participatory Development
Swedish Support to a Palestinian Journalist Training Project
on the West Bank and Gaza for the Period 1996–2004**
Birgitte Jallof
Department for Democracy and Social Development
- 06/40 SAREC Support to International and Regional Thematic
Research Programs, 2000–2005, Main Report**
Amitav Rath (team leader), Gunilla Björklund, Mary Ann Lansang, Oliver Saasa, Frandisco Sagasti
Department for Evaluation and Internal Audit
- 06/40:1 SAREC Support to International and Regional Thematic
Research Programs, 2000–2005, Individual Reports and Cases**
Amitav Rath (team leader), Gunilla Björklund, Mary Ann Lansang, Oliver Saasa, Frandisco Sagasti
Department for Evaluation and Internal Audit
- 06/41 Översyn av verksamhetsgrenen forskning, Syntesrapport**
Krister Eduards
Sekretariatet för utvärdering och intern revision
- 06/42 Integrating the Environment?
Environmental Considerations in Sida's Work**
Kerstin Brunnström, Hans Hargbäck, Per Lagerstedt, Jan Olsson at ÅF Process AB
Department for Evaluation and Internal Audit
- 06/43 AIDS and Rights Alliance of Southern Africa (ARASA)**
Hope Chigudu
Department for Africa
- 06/44 Projects at the General Statistics Office of Vietnam, 1995–2005**
Ole Stage, Poul Henning Larsen, Pham Thi Bich Hoa
Asia Department

Sida Evaluations may be ordered from:

Infocenter, Sida
SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0)8 779 96 50
Fax: +46 (0)8 779 96 10
sida@sida.se

A complete backlist of earlier evaluation reports may be ordered from:

Sida, UTV, SE-105 25 Stockholm
Phone: +46 (0) 8 698 51 63
Fax: +46 (0) 8 698 56 10
Homepage: <http://www.sida.se>



SWEDISH INTERNATIONAL DEVELOPMENT COOPERATION AGENCY
SE-105 25 Stockholm, Sweden
Tel: +46 (0)8-698 50 00. Fax: +46 (0)8-20 88 64
E-mail: sida@sida.se. Homepage: <http://www.sida.se>