

Programa Acceso a Justicia Guatemala

**Kimberly Inksater
Carlos Hugo Laruta
Jorge Enrique Torres**

Programa Acceso a Justicia Guatemala

**Kimberly Inksater
Carlos Hugo Laruta
Jorge Enrique Torres**

Sida Evaluation 2008:47

Sida

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, an independent department reporting to Sida's Director General.

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

Authors: Kimberly Inksater, Carlos Hugo Laruta, Jorge Enrique Torres.

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 2008:47
Commissioned by Sida, Sida

Copyright: Sida and the authors

Registration No.: UF2008/8431-5
Date of Final Report: November 2008
Printed by Edita Communication, 2008
Art. no. Sida48037es
ISBN 978-91-586-8128-6
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>

Tabla de Contenido

Siglas y Acrónimos	3
Resumen Ejecutivo	5
1. Introducción	14
1.1 Presentación General.....	14
1.2 Metodología de Evaluación.....	14
2. Descripción del PAJ y el Entorno en que se Desenvuelve.....	15
2.1 Antecedentes	15
2.2 Programa Acceso a Justicia.....	17
3. Hallazgos	18
3.1 Pertinencia	18
3.2 Alcances y Resultados.....	22
3.3 Eficiencia	35
3.4 Sostenibilidad	38
4. Conclusiones	40
5. Lecciones Aprendidas.....	42
6. Recomendaciones	43
Anexo A: Términos de Referencia.....	47
Anexo B: Documentos Revisados	52
Anexo C: Matriz de Evaluación.....	54
Anexo D: Listado de Entrevistas.....	58

Siglas y Acrónimos

AMARC	Asociación Mundial de Radios Comunitarias
Asdi	Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CADISOGUA	Coordinadora de Asociaciones de Desarrollo Integral Del Sur Occidente de Guatemala
CEADEL	Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local
CEDIM	Centro de Documentación e Investigación Maya
CEJAV	Comité Ejecutivo de Justicia de Alta Verapaz
CIIDH	Centro Internacional de Investigaciones en Derechos Humanos
Cocodes	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODECA	Comité de Desarrollo Campesino
Codisra	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo
CP	Comité Político o Concejo Político
CPD	Centro Pluricultural para la Democracia
CSJ	Corte Suprema de Justicia
DANIDA	Asistencia al Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino de Dinamarca
DEMI	Defensoría de la Mujer Indígena
FMLL	Fundación Mario López Lavarre
FODA	Fortalezas, Oportunidades, Debilidades y Amenazas
FSG	Fundación Soros de Guatemala
GGJ	Just Governance Group/Grupo de Gobernanza y Justicia
GMS	Grant Management System
ICCPG	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
IDPP	Instituto de Defensa Público Penal
IGT	Inspección General de Trabajo
JADE	Juristas Asociados para el Desarrollo Legal
MARCs	Medios Alternativos de Resolución de Conflictos
MTPS	Ministerio de Trabajo y Previsión Social
OACDH	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo

OJ	Organismo Judicial
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSI	Open Society Initiative
PAJ	Programa Acceso a Justicia
PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos – Guatemala
PNC	Policía Nacional Civil
SAA	Secretaria de Asuntos Agrarios
URL	Universidad Rafael Landívar
USAC	Universidad de San Carlos

Resumen Ejecutivo

Introducción

Una evaluación externa del Programa Acceso a Justicia (PAJ) en Guatemala fue realizada por el Just Governance Group Ltd. (Grupo de Gobernanza y Justicia – GGJ) durante septiembre y octubre de 2008. El PAJ está implementado por la Fundación Soros de Guatemala (FSG) y apoyado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) y la Asistencia al Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino de Dinamarca (DANIDA). Los tres socios del PAJ consideran esta evaluación de medio término como un ejercicio de reflexión que sirve como herramienta de orientación para el próximo periodo de ejecución.

Una Matriz de Evaluación fue aplicada para analizar la información recogida bajo cuatro criterios fundamentales de evaluación externa: Pertinencia; Alcances y Resultados; Gestión y Eficiencia; y Sostenibilidad. El informe está organizado según estos criterios.

Por la amplia cobertura y cantidad de iniciativas apoyadas dentro el marco del PAJ (se ha apoyado 79 proyectos hasta la fecha) los Términos de Referencia de la evaluación contemplaron la identificación de algunos proyectos como muestras estratégicas para poder evaluar el Programa en su conjunto. El equipo de evaluación y el Comité de Evaluación escogieron once (11) proyectos como muestras estratégicas.

La fase de investigación, fue realizada intensivamente entre el 16 y 30 de septiembre en Guatemala. Algunas entrevistas adicionales se realizaron los primeros días de octubre, traslapando con la fase de análisis y preparación del informe. En la segunda fase se realizaron 40 entrevistas individuales o colectivas (entrevistando a más de 65 personas), 3 grupos focales y 3 reuniones colectivas entre los socios y el equipo de evaluación.

El Programa Acceso a Justicia

El PAJ representa la culminación de los esfuerzos realizados por Asdi, FSG y DANIDA, en orden respectivo de su participación, en el proceso de diseño o implementación de la iniciativa evaluada. Asdi tomó la iniciativa de estudiar la situación de acceso a la justicia en Guatemala de una manera participativa en algunos momentos entre 2002 y 2004.

El primer producto de este proceso de estudio fue un informe elaborado por Raquel Yrigoyen y Víctor Ferrigno. Su informe sirvió como base de discusiones con la FSG, que también ha estado apoyando varias iniciativas en el sector de justicia, al igual que Asdi. Dos áreas en acceso a justicia fueron comparadas desde este punto:

- Reconocimiento del derecho indígena y derecho consuetudinario como mecanismos para facilitar la resolución de conflictos y la necesidad de construir una relación armónica entre estos y con el sistema de justicia oficial.
- Despenalizar y transformar áreas de derecho que requieren códigos específicos. Específicamente, es necesario crear un sistema jurídico agrario y transformar el sistema de justicia laboral.

En diciembre de 2004 Asdi y FSG firmaron un convenio para la implementación del PAJ por la Fundación Soros con los recursos de ambas instituciones (SEK 48,000,000 de Asdi y USD 600,000 de FSG). Inicialmente, la ejecución del programa estaba prevista entre noviembre 2004 y octubre 2007, posteriormente ambas instituciones acordaron su extensión hasta el 31 de diciembre de 2008.

El PAJ, si bien inició formalmente la fase de implementación desde finales de 2004, no empezó con vigor sino hasta 2006. En 2006 el equipo del PAJ logró precisar su marco estratégico con los siguientes cuatro objetivos:

- Aportar a mejorar la coordinación entre instituciones del sistema estatal de justicia y de éste con la sociedad civil.
- Promover la coordinación entre la justicia estatal, el sistema jurídico indígena y los MARCs.
- Ayudar a generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan acceder a una justicia ordinaria estatal culturalmente idónea y sin discriminación.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado encargadas de resolver conflictos y asegurar la efectiva vigencia de los derechos en materia agraria y laboral.

En 2007 la agencia de cooperación danesa, DANIDA, firmó un contrato con la FSG para apoyar al PAJ entre 2007 y 2009. La entrada de Dinamarca no cambió sustancialmente el marco estratégico del PAJ, más bien se introdujo un enfoque de género en cada componente y un mayor énfasis en acceso a la justicia para las mujeres. La contribución financiera de Dinamarca es de 6,250,659 coronas danesas o el equivalente de USD 1,073,056.

Hallazgos Principales

Pertinencia

Existe relevancia entre las prioridades señaladas en los documentos de diseño y el marco estratégico del Programa.

En años recientes varias instituciones han estudiado el tema de acceso a la justicia de los pueblos indígenas en Guatemala y sus hallazgos principales y recomendaciones, en la opinión del equipo de evaluación, muestran coherencia con los objetivos, ejes de trabajo del componente indígena y las líneas estratégicas del PAJ en su conjunto. Sin duda la situación de mujeres indígenas relacionada al acceso a la justicia es uno de los temas críticos a enfatizar en un programa como es el PAJ. Aunque el marco estratégico incluye un enfoque de género, los hallazgos anotados en las próximas secciones del informe implican la necesidad de aumentar esfuerzos para mejorar el acceso a justicia de mujeres indígenas.

El Grupo Focal del componente indígena afirmó la pertinencia del marco estratégico del PAJ. En particular, se apreció el enfoque de coordinación entre los 3 conceptos de justicia, es decir el sistema ordinario, el sistema jurídico indígena y los MARCs.

En el tema de justicia laboral se encontró que hay coherencia entre los estudios externos revisados, las observaciones del grupo focal y el marco estratégico del PAJ en materia laboral. Específicamente los problemas y obstáculos visibilizados por diagnósticos realizados por Unsitragua y casos ante el Comité de Libertad Sindical de la OIT muestran unas capacidades muy débiles de la institucionalidad estatal responsable para la justicia laboral. El Grupo Focal confirmó estas debilidades y además enfatizó el bajo conocimiento de trabajadoras y trabajadores jóvenes de sus derechos laborales. Otra vez se observa la desprotección de mujeres y falta de respuesta del sistema estatal de justicia laboral a la situación de trabajadoras.

También en la materia agraria el equipo de evaluación concluye que el marco estratégico del Programa es coherente con los temas clave identificados en estudios y el Grupo Focal realizado dentro la fase de investigación de la evaluación. En el tema agrario se percibe una situación compleja que requiere un conjunto de acciones para aclarar políticas públicas y legislación, fortalecer capacidades profesionales y académicas en derecho agrario y en el tratamiento de conflictos agrarios. En el Grupo Focal y en los estudios revisados el equipo de evaluación observó una ausencia completa del enfoque de género en el tema agrario que es urgente superar.

Alcances y Resultados

Objetivo 1: Aportar a mejorar la coordinación entre las instituciones del sistema estatal de administración de justicia y de este con la sociedad civil que interactúa con él.

El equipo de evaluación observa que hay un avance paulatino pero lento hacia el objetivo, por dos principales razones. Primero, se han apoyado menos iniciativas de coordinación en comparación con los demás componentes del PAJ. Segundo, aunque el marco estratégico promueve el apoyo a otros espacios de coordinación al nivel departamental y municipal, el marco lógico de 2007 introduce dos prioridades en Coordinación entre el Estado y la sociedad civil: seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres. Si bien estos dos temas son relevantes y pertinentes, la incorporación de cualquier proyecto que trate estos temas en el componente de Coordinación puede generar dispersión e inhibir el progreso hacia el objetivo estratégico.

Objetivo 2: Promover la coordinación entre la justicia estatal, el sistema jurídico indígena, y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

El equipo de evaluación estima un grado de avance adecuado en el contexto actual pero no suficiente para alcanzar la promoción de espacios formales de coordinación. Este objetivo es percibido por el equipo de evaluación como el eje de trabajo del PAJ que le posibilita un posicionamiento único e importante en comparación con otras iniciativas de cooperación. Mientras que otros programas aportan al acceso de pueblos indígenas al sistema ordinario de justicia, no se conoce alguno con una línea de trabajo dedicada específicamente a generar coordinación entre justicias en el marco de pluralismo jurídico.

El equipo de evaluación valora el avance estratégico aunque lento hacia el objetivo, aún con un arranque posterior de otros componentes del PAJ, por las siguientes razones. Primero, el PAJ aporta estratégicamente al rescate y fortalecimiento de tradiciones jurídicas mayas que han sido debilitadas en algunas zonas del país por esfuerzos de integración y el conflicto armado. Segundo, parece que hay pocos espacios formales de coordinación entre el sistema ordinario y el sistema jurídico indígena aunque algunos entrevistados observan que existe coordinación ad hoc al nivel local cuando existe voluntad por parte de jueces del Organismo Judicial. El PAJ no parece haber promovido la creación de espacios formales en algunos lugares determinados. Sin embargo, se ha apoyado iniciativas a través de organizaciones que están promoviendo el ejercicio del derecho propio de los pueblos indígenas. Tercero, el PAJ no ha logrado intercambiar fluidamente sobre pluralismo jurídico con la Corte Suprema de Justicia. Se percibe que el avance hacia el pleno alcance del objetivo seguirá siendo lento dentro el mandato de la actual Corte por la falta de voluntad política de dialogar ampliamente sobre aproximaciones del pluralismo jurídico que respetan los derechos internacionales de pueblos indígenas, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre derechos de pueblos indígenas.

Objetivo 3: Ayudar a generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan acceder a una justicia ordinaria (estatal) culturalmente idónea y sin discriminación.

El grado de avance hacia este objetivo ha sido insuficiente debido a la falta de relacionamiento estratégico e incidencia en las instituciones públicas del sector de justicia. Para alcanzar plenamente el objetivo es necesario, igual que en los demás objetivos del PAJ, generar cambios en las instituciones estatales del sector de justicia. El PAJ no ha encontrado la manera de acercarse a las entidades estatales nacionales, principalmente el Organismo Judicial y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (Codisra), para impulsar iniciativas.

Objetivo 4: Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado encargadas de resolver conflictos y asegurar la efectiva vigencia de los derechos, en materia agraria y laboral.

El grado de avance hacia este objetivo también es débil por las mismas razones resaltadas en el análisis sobre el avance en el anterior objetivo. Es decir que la capacidad de las instituciones estatales no ha sido fortalecida en las dos materias (agraria y laboral) por la falta de voluntad política en el caso del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y el Organismo Judicial y la falta de institucionalidad en el sector público guatemalteco que genera cambios de personal en cada periodo de gestión gubernamental.

En la materia laboral el PAJ, por no encontrar un interlocutor en el MTPS ni el Organismo Judicial, identificó varias alternativas para avanzar adecuadamente en los tres ejes de trabajo: hacer visible el tema laboral, fortalecer la institucionalidad responsable y fortalecer la capacidad de actores para la protección de los derechos laborales.

El PAJ, asentado en el respeto y la confianza ganada por la FSG, desarrolló acciones en el componente agrario enfocándose en el paso fundamental para el acceso a justicia en materia agraria como es la creación de la Jurisdicción Agraria en el Organismo Judicial. Aunque el intento de su creación no fue exitoso, el producto más significativo es el reposicionamiento del tema agrario en la mesa del debate nacional y el aumento de conocimiento académico sobre derecho agrario.

(Propósito del marco lógico) *Fortalecer las capacidades del Estado y de la sociedad civil para mejorar acceso a justicia, a través de mecanismos judiciales y no judiciales en materia laboral, agraria y para pueblos indígenas, con especial atención a mujeres.*

En base de los hallazgos presentados en los párrafos anteriores, se estima que el grado de progreso hacia el propósito del programa es bajo en general aunque se evidencia un mejor avance en relación al aumento de las capacidades de la sociedad civil para mejorar el acceso a justicia. El grado de atención a mujeres es difícil de medir por no conocer la totalidad de proyectos y porque los nombres de los proyectos y los informes anuales no siempre identifican a las mujeres directamente.

Enfoque de Género

El equipo de evaluación encontró una transversalización del enfoque de género irregular en las iniciativas apoyadas, al menos en las muestras estratégicas estudiadas. Los documentos del proyecto y los informes narrativos de las iniciativas generalmente no reportan sobre acciones realizadas para avanzar en la integración del análisis diferenciado por género, participación de mujeres o atención específica a mujeres.

La decisión de apoyar iniciativas dirigidas a problemáticas específicas de mujeres en el tema acceso a justicia fue una decisión acertada en el PAJ, promovida por Dinamarca. Ahora se estima que hay 12 iniciativas con acciones específicas en esta línea, entre los componentes de Coordinación, Indígena y Laboral.

Los entrevistados observaron que es difícil saber cómo integrar el enfoque de género en comunidades campesinas e indígenas. Por tanto parece importante desarrollar una estrategia viable con pertinencia cultural. Sin embargo, es necesario señalar que el marco estratégico orienta adecuadamente sobre iniciativas que promoverán la equidad de género en cada componente. El ¿Cómo? avanzar el enfoque dentro el PAJ es la pregunta más importante de responder.

Eficiencia

Gestión Estratégica

Desde la operacionalización del PAJ efectivamente en 2006, cuando se instaló el equipo de trabajo, hubo una gestión dirigida hacia el alcance de los objetivos estratégicos por medio de una variedad de iniciativas. Sin embargo, en base a las entrevistas realizadas se observa que la gestión operativa del PAJ ha virado fuertemente hacia un mecanismo de financiamiento para proyectos. A pesar de la modalidad de gestión, el equipo de evaluación verificó un acatamiento al marco estratégico en los proyectos aprobados. Sin embargo el avance hacia el cumplimiento de los objetivos sería insuficiente sin adoptar un enfoque programático dentro el PAJ y FSG.

En noviembre 2007 el PAJ elaboró un marco lógico que promueve una gestión en base a resultados. El marco lógico del PAJ contribuye al marco lógico del programa danés. Los evaluadores observan que es difícil hacer una valoración precisa del grado de avance a los indicadores en el marco lógico cuando no se ha seguido un solo enfoque de gestión con indicadores constantes desde el principio del PAJ. Tampoco hay una conexión clara entre los marcos lógicos elaborados por las contrapartes y el marco lógico del PAJ. A continuación se hace un esfuerzo por precisar el grado general de avances hacia los objetivos estratégicos y luego el objetivo del proyecto (propósito) contenido en el marco lógico.

Según la información recogida en la fase de investigación y el análisis de documentos, uno de los principales obstáculos para una plena implementación integral del PAJ es no tener claridad sobre su gestión estratégica.

La primera área de confusión en la gestión del PAJ es cómo implementar un programa dentro las estructuras y procedimientos de la FSG. Entrevistas con funcionarios anteriores de Asdi y la FSG revelaron la expectativa de que el PAJ fuera implementado con un enfoque programático y no como un mecanismo de financiamiento de una gran cantidad de iniciativas pequeñas de corto plazo presentadas por actores externos. El equipo de evaluación no logró entender precisamente por qué el Programa se convirtió en una plétora de iniciativas sin una estrecha articulación interna de los componentes temáticos. El equipo de evaluación observa que no hay procesos claros para implementar un programa dentro la FSG.

La segunda área de confusión es el papel del Comité Político (CP) o Consejo Político. El equipo de evaluación encontró diferencias en relación al papel del CP entre documentos de proyecto, actas del CP y perspectivas individuales recogidas por entrevistas. Estas diferencias de definición de funciones del CP continúan hoy en día. Según algunas personas entrevistadas los integrantes del CP sólo hacen “recomendaciones”, sin embargo otras personas consideran que las “decisiones” del CP son tomadas por consenso. No obstante la caracterización de decisiones, las actas demuestran claramente la decisión de una aprobación o no de los proyectos presentados.

Un tercer aspecto de la gestión estratégica es el posicionamiento de la FSG. Las contrapartes e informantes clave valoran como fortaleza la apertura de la FSG de trabajar sobre temas políticamente sensibles en el país, especialmente apostar a la creación de la jurisdicción agraria. Sin embargo, algunas personas entrevistadas manifestaron que la FSG no ha potenciado su valor agregado institucional en los temas incorporados en el PAJ por no contar con suficientes recursos humanos para liderar procesos estratégicos. Empero, con alianzas estratégicas en el Estado y la sociedad civil la FSG puede tomar el liderazgo y aumentar el perfil de los temas en la agenda pública sobre justicia.

Gestión Operativa

El equipo de evaluación encontró un énfasis en gestión operativa relacionada a las iniciativas de las contrapartes. Específicamente hay una preocupación en la administración financiera y la gestión del ciclo de proyectos por medio de los formatos de planificación e informes narrativos. Esta preocupación por la gestión operativa es evidente en Resultado 6 del marco lógico: “el programa cuenta con un sistema de seguimiento eficiente”. El equipo de evaluación encontró un sistema de seguimiento eficiente y estima que el resultado mencionado ha sido logrado.

Las contrapartes, en general, informaron que el acompañamiento administrativo financiero ha sido importante. Este fue el caso en las organizaciones con menos experiencia en ejecutar proyectos con agencias de cooperación, éstas admitieron su falta de experiencia no sólo en la administración financiera, sino también en el manejo de instrumentos con el enfoque de gestión en base de resultados. Entonces el acompañamiento intensivo en la preparación de propuestas completas y la presentación de formatos financieros en un taller es importante para una ejecución exitosa.

El plan de capacitación es un avance importante para fortalecer las capacidades administrativas de contrapartes, empero, necesita ser acompañado con acciones sustantivas que articulen actores de la sociedad civil y éstos con instituciones estatales en el sector de justicia.

Sostenibilidad

El equipo percibió la posibilidad de mantener los avances hacia el acceso a la justicia al nivel local donde organizaciones de la sociedad civil han podido:

- generar nuevos conocimientos en titulares de derechos por medio de capacitación y acompañamiento
- recuperar o fortalecer prácticas en el ámbito de derecho indígena en base de la cosmovisión maya
- apoyar la resolución definitiva de algunos conflictos agrarios

El acceso a justicia, sea acceso al sistema ordinario de justicia o el sistema jurídico indígena, requiere la participación e interlocución activa por parte de actores estatales para lograr cambios sustentables. Otro obstáculo principal es la posible dispersión del PAJ en una gran cantidad de iniciativas no articuladas (73 iniciativas en los cuatro componentes).

Oportunidades y potencialidades no aprovechadas

La posibilidad de sostener cambios en conductas, políticas y procedimientos en el ámbito de justicia requiere que el PAJ retome iniciativas estratégicas e impactantes para dejar constancia de herramientas y precedentes duraderas. Además es necesario aprovechar el posicionamiento de la FSG como institución nacional con perfil internacional.

Conclusiones

Pertinencia

- El marco estratégico del PAJ es pertinente en el contexto histórico y actual en relación a la problemática de acceso a la justicia en Guatemala.
- Las áreas temáticas no son promovidas integralmente en otro programa y por tanto el PAJ sitúa la FSG en una buena posición para generar transformaciones importantes en acceso a justicia.
- La apuesta del PAJ por un modelo de pluralismo jurídico sin subordinación es coherente con derechos internacionales otorgados a pueblos indígenas.
- Integrar el concepto de equidad de género con pertinencia cultural en las tres áreas temáticas es a la vez relevante y un reto pendiente de enfrentar cabalmente.

Resultados

En general

- Se perdió el enfoque programático en cada instancia del PAJ, es decir en el Comité Político, la FSG y la ejecución técnica, cuando arrancó operativamente en 2005 y 2006, lo cual afectó negativamente el progreso pleno hacia los objetivos estratégicos.
- A pesar de no estar planificando y articulando acciones estratégicas en cada componente, las iniciativas seleccionadas son coherentes con los ejes identificados en el marco estratégico.
- El avance hacia los objetivos estratégicos es limitado por no haber una sostenida interlocución e iniciativas conjuntas con entidades estatales.
- En general, los proyectos operativos del propio PAJ han generado mayores efectos estratégicos.

Componente Indígena

- A pesar del arranque lento, actualmente hay un buen número de iniciativas que podrían lograr resultados positivos a nivel local o específico en ambos ejes del componente.
- Aunque hay algunas iniciativas que promueven experiencias locales de coordinación entre sistemas jurídicos, la promoción de condiciones favorables a un pluralismo jurídico igualitario ha sido muy débil al nivel macro (nacional).

Componente Laboral

- Hay un avance importante en el nivel de conocimiento de derechos laborales entre los participantes de los procesos formativos de contrapartes.
- Los eventos públicos de la FSG y el trabajo anterior de la Sub Comisión Laboral de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia aumentaron el nivel del debate sobre derecho laboral.

Componente Agrario

- Es el componente que más orgánicamente (integralmente en sus 3 ejes) fue impulsado por el PAJ en dirección de su objetivos estratégicos.
- La creación de la Jurisdicción Agraria fue la apuesta fundamental y aún con el fracaso formal, el proceso representa un paso hacia adelante en el debate nacional y hoy se tiene una comprensión distinta y más desarrollada de la existente al inicio del programa.
- El fortalecimiento de instituciones vinculadas a la atención de conflictos agrarios estuvo adecuadamente orientada, sin embargo factores del entorno político limitaron la sostenibilidad de sus resultados.

Eficiencia

Gestión Estratégica y Programática

- La FSG, por su perfil institucional y sus objetivos estratégicos, está bien posicionada para relacionarse con la diversidad de actores, elemento requerido por los objetivos estratégicos del PAJ.
- La FSG ha asumido el PAJ aplicando con mayor énfasis la modalidad de “grants making” que una implementación integral en base a una gestión más activa y dirigida por personal o consultores de la Fundación. Un enfoque coordinado programático -que contempló el diseño inicial del PAJ– avanzará los objetivos y resultados en mayor medida.

Gestión Operativa

- Institucionalmente la FSG no contó con sistemas de planificación, monitoreo y evaluación en base a resultados/cambios y por tanto, el PAJ ha provocado la necesidad de diseñar y ajustar un sistema dirigido al seguimiento de iniciativas de las contrapartes. Está pendiente contemplar un sistema de monitoreo al nivel estratégico y programático, es decir un sistema que monitoree el alcance de los objetivos estratégicos y cambios esperados al nivel del programa.
- El equipo técnico ha hecho un gran esfuerzo en su acompañamiento en aspectos administrativos con las contrapartes, sin tener la posibilidad de facilitar espacios de reflexión y debate de una manera sistemática.

Sostenibilidad

- La FSG está bien posicionada para identificar algunas iniciativas necesarias en los ejes estratégicos.
- Los resultados/cambios gozarán de mayor sostenibilidad si el PAJ logra relacionarse con autoridades estatales y a la vez servir como puente entre el Estado y la sociedad civil.

Recomendaciones

El equipo de evaluación recomienda a los socios del Programa que:

Gestión

- La junta directiva de la FSG decida institucionalmente sobre su disposición de implementar el PAJ con todos los contenidos de su marco estratégico, por medio de un enfoque integral, estratégico y programático.
- La FSG considere limitar el mecanismo de financiamiento de iniciativas a nivel micro-local a no más de un tercio del presupuesto para poder destinar mayor cantidad de fondos a acciones estratégicas al nivel macro nacional político, a ser co-implementados conjuntamente entre la FSG y aliados estratégicos.
- Asdi, Dinamarca y FSG desarrollen Términos de Referencia para que el Comité Político pueda aclarar sus atribuciones.
- La FSG diseñe un ágil, breve y preciso sistema de planificación, monitoreo y evaluación que apunte a generar resultados/cambios al nivel específico de iniciativas y a nivel programático.

Temas Programáticos

General

- El PAJ aumente significativamente la atención a acceso a mujeres a la justicia en cada tema y asegurar el análisis de género en cada iniciativa manteniendo como hasta ahora los tres temas sustantivos como prioridades.
- Se considere la disolución del componente de Coordinación para convertir la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en un método transversal central en cada uno de los tres temas sustantivos para alcanzar el objetivo estratégico relevante.
- El Programa Integral se convierta en un cuarto componente que trate las iniciativas que integran todos los temas del PAJ además del aspecto metodológico de coordinación. El componente integral sería el espacio de confluencia de temas, de actores, de incidencia política y estratégica entre aliados y los socios del PAJ.
- La FSG/PAJ identifique iniciativas estratégicas al nivel nacional (macro) y al nivel local (micro) con actores estratégicos para establecer una clara vinculación entre las experiencias locales y las políticas y prácticas generadas al nivel nacional.

En relación a los componentes, el equipo de evaluación considera necesario:

Acceso/Derecho Indígena

- Co-implementar iniciativas estratégicas de alto impacto a nivel nacional con aliados estratégicos, sean entidades estatales como Codisra, DEMI o el Organismo Judicial o de la sociedad civil.
- Elevar el debate sobre pluralismo jurídico en el país por medio de iniciativas complementarias e impactantes con alianzas estratégicas.

- Insertar un eje estratégico en este componente sobre el acceso de mujeres indígenas a la justicia con énfasis en violencia contra la mujer, ya sea en el sistema ordinario o en el sistema jurídico indígena.

Laboral

- Generar diálogo tripartito no vinculante sobre temas relevantes para elevar el nivel de debate e incidir paulatinamente en el cumplimiento de derechos laborales y sindicales con la participación periódica de expertos internacionales.
- Fortalecer y sostener la interlocución con el MTPS para aprovechar su apertura a trabajar con entidades externas.
- Generar y/o fortalecer espacios de coordinación entre actores sociales y el Estado en materia laboral para promover el alcance del objetivo estratégico relacionado a Coordinación.

Agrario

- Generar espacios de debate y reflexión (no vinculante) con académicos, egresados del diplomado, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y el Organismo Judicial en relación a los 4 temas sensibles detectados en el anterior diálogo nacional agrario.
- Fortalecer los mecanismos y capacidades para atender conflictos agrarios.
- Profundizar el enfoque de género en el componente para aumentar la atención a las pautas ya identificadas en el marco estratégico.

Componente Integral

- Establecer un plan de acción para articular los temas y actores prioritarios del PAJ en el nivel central y en el nivel local, por ejemplo se puede considerar:
 - La aplicación inmediata del Convenio 169 de la OIT a nivel municipal, departamental y nacional, aprovechando los elementos de la legislación actual y la jurisprudencia existente.
 - Propuestas innovadoras para que las autoridades de los sistemas jurídicos (ordinario e indígena) atiendan los casos de violencia contra mujeres con pertinencia cultural y un enfoque de equidad de género.
 - Espacios de reflexión regular entre contrapartes e invitados especiales para avanzar la reflexión y la elaboración de propuestas concretas sobre los temas clave de los 3 componentes del acceso a justicia.
 - Propiciar agendas departamentales del acceso a justicia en temas estratégicos de los 3 componentes derivados de la reflexión descentralizada.

1. Introducción

1.1 Presentación General

El presente documento representa el informe borrador de la evaluación externa del Programa Acceso a Justicia (PAJ) realizada por el Just Governance Group Ltd. (Grupo de Gobernanza y Justicia - GGJ) durante septiembre y octubre de 2008. El PAJ está implementado por la Fundación Soros de Guatemala (FSG) y apoyado por la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) y la Asistencia al Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino de Dinamarca (DANIDA). Los tres socios del PAJ consideran esta evaluación de medio término como un ejercicio de reflexión que sirve como herramienta de orientación para el próximo periodo de ejecución.

El objetivo de esta evaluación externa quedó definido así en los Términos de Referencia: “aportar de manera objetiva, independiente e imparcial, y hacer una valoración de la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad del Programa... Además se espera que bajo estos mismos criterios la evaluación brinde recomendaciones concretas para mejorar los resultados del Programa...” Ver los Términos de Referencia en Anexo A.

El Comité de Evaluación organizado por representantes de las tres instituciones socias seleccionó al GGJ para realizar la evaluación externa. El equipo internacional y multidisciplinario del GGJ fue conformado por los siguientes profesionales:

- Kimberly Inksater, directora del GGJ, con formación en derecho y ciencias sociales, canadiense.
- Carlos Hugo Laruta, consultor, con formación en sociología, boliviano.
- Enrique Torres, abogado y notario, con formación en derecho y sociología, guatemalteco.

El equipo de evaluación reconoce la disponibilidad y apertura del equipo de FSG para participar activamente de este proceso de reflexión colectiva que caracteriza una evaluación externa. Se espera que el informe de evaluación sirva como una herramienta estratégica para orientar el PAJ en el futuro cercano.

1.2 Metodología de Evaluación

La evaluación fue realizada en tres fases. En la primera fase preparatoria el GGJ revisó documentos internos y externos (Ver el listado de Documentos Revisados en Anexo B) y también preparó un plan de trabajo durante la primera quincena de septiembre de 2008. El informe de inicio aprobado resumió la fase preparatoria y describió la metodología de las próximas fases. La propuesta inicial del Grupo y el informe de inicio detallaron una matriz de evaluación que organiza las preguntas presentadas en los Términos de Referencia, los indicadores o pautas de análisis a ser aplicados por el equipo de evaluación y las fuentes específicas. La Matriz de Evaluación presenta la información mencionada bajo cuatro criterios fundamentales de evaluación externa: Pertinencia; Alcances y Resultados; Gestión y Eficiencia y Sostenibilidad. Desde la sección tres de este documento se presenta la información de manera coherente con estos cuatro criterios de evaluación. (Ver la Matriz de Evaluación elaborada por el equipo de evaluación en Anexo C).

Por la amplia cobertura y cantidad de iniciativas apoyadas dentro el marco del PAJ (se ha apoyado 79 proyectos hasta la fecha) los Términos de Referencia de la evaluación contemplaron la identificación de algunos proyectos como muestras estratégicas para poder evaluar el Programa en su conjunto. El equipo de evaluación y el Comité de Evaluación escogieron once (11) proyectos como muestras estratégicas:

- Oxlaju Ajpop
- Instituto de Defensa Penal Pública
- Ukux'be
- Fundación Mario López Lavarre (FMLL)
- Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES)
- Pastoral Social Alta Verapaz
- JADE
- Secretaría de Asuntos Agrarios
- Creación de la Jurisdicción Agraria
- Departamento de Mujeres, Bufete Jurídico Rabinal
- Comité Ejecutivo de Justicia de Alta Verapaz (CEJAV)

La *segunda fase*, denominada la fase de investigación, fue realizada intensivamente entre el 16 y 30 de septiembre en Guatemala. Algunas entrevistas adicionales se realizaron los primeros días de octubre, traslapando con la fase de análisis y preparación del informe. En la segunda fase se realizaron 40 entrevistas individuales o colectivas (entrevistando a más de 65 personas), 3 grupos focales y 3 reuniones colectivas entre los socios y el equipo de evaluación. Para mayores detalles ver *la Agenda de la Fase de Investigación en Anexo D*.

En los últimos días de la segunda fase el equipo de evaluación inició el análisis de la información recogida para organizar los hallazgos y observaciones bajo la técnica de FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas). Dicho proceso de reflexión sirvió para la presentación de los hallazgos y observaciones preliminares a los socios del programa y orientó al equipo en la tercera fase. La *tercera fase* se realizó entre el 1 y 13 de octubre, en la misma el equipo revisó notas de las entrevistas y grupos focales, leyó documentos adicionales y escribió e intercambió ideas sobre el contenido del informe borrador.

2. Descripción del PAJ y el Entorno en que se Desenvuelve

2.1 Antecedentes

El PAJ representa la culminación de los esfuerzos realizados por Asdi, FSG y DANIDA, en orden respectivo de su participación, en el proceso de diseño o implementación de la iniciativa evaluada. En el contexto post conflicto armado en Guatemala y dentro el marco de los Acuerdos de Paz, Asdi decidió estudiar la manera de cómo fortalecer el Estado de Derecho por medio del acceso a la justicia de una manera programática e integrada. En 2002 tomó la decisión de focalizar el acceso a justicias, después de haber abordado y discutido el tema con representantes de la sociedad civil, del sector de justicia oficial y agencias de cooperación. Se concluyó que los obstáculos al acceso a la justicia aún no habían sido suficientemente trabajados¹.

¹ Ver: Asdi, Assessment Memo of Access to Justice Programme in Guatemala (octubre 2004).

Es importante resaltar que los Acuerdos de Paz promueven (en distintos compromisos entre 5 acuerdos) el acceso a la justicia en un país caracterizado por su carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe. En el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas se plantea el compromiso de que el Estado reconocerá el derecho de las comunidades indígenas de manejar sus asuntos internos en base de sus propias normas. Este compromiso de 1995 es consistente con el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) (ratificado por Guatemala en 1996) y con la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas adoptada en 2007.

En 2003 Asdi toma la iniciativa de estudiar la situación relacionada al acceso a la justicia en Guatemala por medio de una consultoría realizada por Raquel Yrigoyen y Víctor Ferrigno. El informe elaborado por estas dos personas, reconocidas como expertos en derechos de pueblos indígenas, respondió al deseo de Asdi de conocer los problemas centrales de acceso a la justicia en el país. Desde el principio, el acceso a la justicia fue descrito como “acceso a mecanismos efectivos y culturalmente adecuados para la protección de derechos, la resolución de conflictos y el control del abuso de poder; comprendiendo la justicia ordinaria, el derecho indígena y los medios alternativos de resolución de conflictos (MARC)s”².

Este informe incluye un resumen de las iniciativas en el sector de justicia hasta la fecha del estudio. Los siguientes hallazgos sobre acceso a justicia ordinaria, derecho indígena y los MARCs orientaron a Asdi en el diseño del programa actual:

- A pesar de avances importantes en reformas judiciales en la justicia ordinaria, las instituciones estatales de este sector no incorporaron el modelo de justicia que reconoce la pluralidad de culturas e idiomas en el país.
- En el ámbito de derecho indígena se encontró que el apoyo de la cooperación estuvo principalmente enfocado al cabildeo legislativo y sensibilización; y en menor grado a estudios e investigaciones. “Lo que menos se ha hecho es fortalecer, de manera directa, los sistemas de autoridad de las comunidades que aplican el derecho indígena...”³.
- A pesar de la conflictividad histórica y actual en el país, los esfuerzos por promover la resolución pacífica de conflictos han sido escasos y los avances en los MARCs han sido insuficientes en relación de la demanda y la calidad (especialmente en relación a conflictos laborales y de tierra).

El documento de Yrigoyen y Ferrigno sirvió como base de discusiones con la FSG, que también ha estado apoyando varias iniciativas en el sector de justicia, al igual que Asdi. Dos áreas en acceso a justicia fueron compartidas desde este punto:

- Reconocimiento del derecho indígena y derecho consuetudinario como mecanismos para facilitar la resolución de conflictos y la necesidad de construir una relación armónica entre estos y con el sistema de justicia oficial.
- Despenalizar y transformar áreas de derecho que requieren códigos específicos. Específicamente, es necesario crear un sistema jurídico agrario y transformar el sistema de justicia laboral.

En 2004 Asdi y FSG continuaron estudiando y precisando la estrategia para trabajar sobre el acceso a la justicia, poco después se unió a esta iniciativa la FSG como socio estratégico para diseñar e implementar un programa novedoso. En 2004 las dos instituciones promovieron tres consultorías para desarrollar estrategias para cada área de intervención. Sin entrar en detalles de implementación operativa, Asdi y FSG prepararon el Documento de Proyecto para su debida aprobación.

² R. Yrigoyen y F. Ferrigno, Acceso a la Justicia en Guatemala: Situación y Propuestas (Mayo, 2003), página 5.

³ Ibid., página 23.

Para detallar iniciativas destinadas a fortalecer la administración de justicia local dentro el marco de coordinación entre la justicia indígena y la justicia oficial, se contrató a Guillermo Padilla y Amilcar Pop. Los consultores presentaron nueve propuestas dentro el programa con múltiples enfoques para generar cambios paradigmáticos (por sensibilización y litigio estratégico), fortalecer instituciones públicas que impulsan el acceso a la justicia desde la perspectiva del usuario y fortalecer la coordinación entre autoridades tradicionales y funcionarios del sistema oficial aprovechando el espacio local de los Centros de Administración de Justicia y los Centros de Justicia⁴.

2.2 Programa Acceso a Justicia

En diciembre de 2004 Asdi y FSG firmaron un convenio para la implementación del PAJ por la Fundación Soros con los recursos de ambas instituciones (SEK 48,000,000 de Asdi y USD 600,000 de FSG). Inicialmente, la ejecución del programa estaba prevista entre noviembre 2004 y octubre 2007, posteriormente ambas instituciones acordaron su extensión hasta el 31 de diciembre de 2008.

El PAJ, si bien inició formalmente la fase de implementación desde finales de 2004, no empezó con vigor sino hasta 2006. Hasta finales de 2005 se pudo reclutar una coordinadora y otros oficiales con experiencia en temas prioritarios y con capacidad de ejecución de proyectos de desarrollo. Sin embargo, el equipo de 4 personas recién fue conformado al final del primer trimestre de 2006.

En 2006 el equipo del PAJ logró precisar su marco estratégico con los siguientes cuatro objetivos:

- Aportar a mejorar la coordinación entre instituciones del sistema estatal de justicia y de éste con la sociedad civil.
- Promover la coordinación entre la justicia estatal, el sistema jurídico indígena y los MARCs.
- Ayudar a generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan acceder a una justicia ordinaria estatal culturalmente idónea y sin discriminación.
- Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado encargadas de resolver conflictos y asegurar la efectiva vigencia de los derechos en materia agraria y laboral.

El marco estratégico construye un programa con cuatro componentes de trabajo (Acceso/Derecho Indígena; Laboral; Agrario; Coordinación) cada uno con ejes prioritarios identificados. También señala líneas estratégicas (identificación de acciones importantes para promover el acceso a justicia) y ejes funcionales (identificación de modalidades de trabajo prioritarias).

En 2007 la agencia de cooperación danesa, Danida, firmó un contrato con la FSG para apoyar al PAJ entre 2007 y 2009. La entrada de Dinamarca no cambió sustancialmente el marco estratégico del PAJ, más bien se introdujo un enfoque de género en cada componente y un mayor énfasis en acceso a la justicia para las mujeres. La contribución financiera de Dinamarca es de 6,250,659 coronas danesas o el equivalente de USD 1,073,056.

Por varias razones, las cuales serán identificadas en la sección de hallazgos, la implementación del PAJ ha estado retrasada, sin embargo, ha sido un proceso novedoso e iterativo.

⁴ G. Padilla y A. Pop, Apoyo a la Justicia Local para el Mejoramiento de la Coordinación entre la Justicia Oficial y la Justicia Indígena en Guatemala, (Octubre, 2004).

3. Hallazgos

El equipo de evaluación presenta a continuación la información recogida en la revisión de documentos, entrevistas y grupos focales de acuerdo a la matriz de evaluación. Se hace el esfuerzo de sustentar las principales valoraciones que fueron identificadas en el transcurso de la fase de investigación en relación a los cuatro criterios de evaluación.

3.1 Pertinencia

3.1.1 Temática Indígena

Existe relevancia entre las prioridades señaladas en los documentos de diseño y el marco estratégico. La problemática sobre acceso a la justicia de los pueblos indígenas sigue pendiente de solución en la coyuntura actual. En años recientes varias instituciones han estudiado el tema de acceso a la justicia de los pueblos indígenas⁵ en Guatemala y sus hallazgos principales y recomendaciones, en la opinión del equipo de evaluación, muestran coherencia con los objetivos, ejes de trabajo del componente indígena y las líneas estratégicas del PAJ en su conjunto. En los siguientes cuadros se ilustra la relevancia entre la problemática del acceso a la justicia para pueblos indígenas y la coincidencia entre las recomendaciones de los estudios y las líneas estratégicas del PAJ para superar los obstáculos. La columna a la derecha contiene información obtenida del marco estratégico del PAJ mientras que la columna a la izquierda resume la información encontrada en los estudios revisados. Más adelante en el informe, se discutirán los logros y las dificultades encontrados para valorar los avances del PAJ hacia los objetivos y resultados. Aquí únicamente se muestra la relevancia del Programa.

Estudios sobre Acceso a Justicia	Marco Estratégico del PAJ
Hallazgos sobre Acceso de Pueblos Indígenas a los Sistemas de Justicia	Objetivos y Ejes de Trabajo del Componente Indígena
<ul style="list-style-type: none">– Operadores de justicia en el sistema oficial desconocen la cultura, costumbres y cosmovisión de las comunidades.– Poco uso del peritaje cultural.	<ul style="list-style-type: none">– Generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan acceder a una justicia ordinaria estatal culturalmente idónea y sin discriminación.
<ul style="list-style-type: none">– Falta de acceso lingüístico.– Discriminación, mal trato, estereotipos en la conducta de los operadores de justicia del sistema ordinario.	<ul style="list-style-type: none">– Avanzar en la eliminación de la discriminación en la prestación del servicio justicia, incluyendo la prestación del servicio en el propio idioma del usuario.
<ul style="list-style-type: none">– Acceso físico al sistema ordinario está restringido por su concentración en centros urbanos.	<ul style="list-style-type: none">– Se apuesta a un enfoque de abajo para arriba, con énfasis en la práctica en los ámbitos locales como camino para generar cambios en el sistema nacional.
<ul style="list-style-type: none">– Falta de conocimiento de los derechos de pueblos indígenas reconocidos internacionalmente por parte de operadores de justicia ordinaria.	<ul style="list-style-type: none">– Eliminar los obstáculos vinculados al desconocimiento y/o actitudes negativas de los operadores de justicia, profesionales de derecho, y público en general sobre el sistema jurídico indígena.

⁵ Para la evaluación se revisó 4 estudios: ASIES y OACDH: Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos (2008); Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia: Acceso de los indígenas a la justicia oficial en Guatemala (2007); Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia: Propuestas de lineamientos de políticas públicas para el acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial (2007); DEMI: El Acceso de las Mujeres Indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala (2007).

<ul style="list-style-type: none"> – Violencia intrafamiliar es el problema más denunciado por mujeres indígenas en la Defensoría de la Mujer indígena-DEMI, sin embargo es el tema que ambos sistemas (ordinario e indígena) se niegan resolver. – Hay mayor atención a demandas de pensiones alimenticias por el sistema ordinario, sin embargo el grado de cumplimiento y seguimiento con el pago es bajo. 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer las autoridades indígenas comunitarias – Enfoque de género en el componente: <ul style="list-style-type: none"> • enfatizar atención a las mujeres en los servicios gratuitos de asistencia jurídica • integrar un enfoque sobre la situación de la mujer, como parte del trabajo contra la discriminación en el servicio de justicia • apoyar el papel de mujeres entre las autoridades tradicionales
<ul style="list-style-type: none"> – Desconocimiento de derechos y procedimientos en el sistema ordinario por los titulares de derechos, especialmente mujeres. – Atención y protección deficiente brindada por el sistema ordinario desde el primer contacto. – Tendencia a desplazar funciones del Estado hacia los propios usuarios o intermediarios. – Mayor cumplimiento de las sanciones en el derecho indígena. 	<ul style="list-style-type: none"> – Reforzar los servicios de asistencia jurídica gratuitos o de muy bajo costo en zonas de alta concentración de población indígena.
Estudios sobre Acceso a Justicia	Marco Estratégico del PAJ
Recomendaciones	Líneas Estratégicas
<ul style="list-style-type: none"> – Ampliar asistencia jurídica gratis, especialmente a mujeres víctimas. – Aumentar servicio en el propio idioma. – Sensibilizar a operadores de justicia sobre discriminación y racismo. – Pluralización etno-cultural del sistema. 	<ul style="list-style-type: none"> – Aumentar las capacidades requeridas para mejorar el acceso a justicia, lo que para los fines de este programa implica que los operadores presten un servicio oportuno, apegado la ley, culturalmente idónea, y sin discriminación, y que los ciudadanos o sociedad civil organizada puedan ejercer una participación efectiva en lo que conciernen los temas de justicia.
<ul style="list-style-type: none"> – Revisar normas y políticas para eliminar preceptos que inhiben el acceso a una justicia multilingüe. – Sensibilizar a miembros de comisiones del organismo legislativo para que conozcan la grave situación de las mujeres indígenas. – Establecer espacios de diálogo permanentes y continuos, en igualdad de condiciones, sobre el sistema de justicia en las comunidades. – Reformar el Código de Trabajo para eliminar artículos discriminatorios contra mujeres trabajadoras del hogar y trabajadores agrícolas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyar y promover procesos para aprobar normas, legislación, y/o políticas públicas para mejorar la coordinación entre la justicia estatal, el sistema jurídico indígena, y otros mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y para asegurar un marco moderno y adecuado a la realidad nacional de las judicaturas especializadas (agrario y laboral).
<ul style="list-style-type: none"> – Evitar, en proyectos de cooperación, acciones que debiliten el papel tradicional de las autoridades indígenas y el ejercicio de derecho indígena. – Fortalecer las autoridades indígenas. 	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyar iniciativas que favorezcan el ejercicio del sistema jurídico indígena por las autoridades tradicionales.
<ul style="list-style-type: none"> – Mejorar la justicia laboral en general. – Implementar la jurisdicción agraria. 	<ul style="list-style-type: none"> – Apoyar el proceso de estructuración o transformación de judicaturas específicas en lo agrario y lo laboral para contribuir a desjudicializar los conflictos y dar cause efectivo a los mismos.
<ul style="list-style-type: none"> – Asegurar que los MARCs aplican criterios culturalmente adecuados. 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos y otras vías administrativas, buscando el reconocimiento formal de sus resoluciones, para contribuir a desjudicializar los conflictos, agilizar su solución y reducir costos para las partes.

– Aplicar una amplia jurisprudencia que de consideración a los aspectos culturales	– Apoyar en la generación de jurisprudencia especialmente en los ámbitos del derecho agrario, el ejercicio del derecho propio de los pueblos indígenas, y la aplicación de instrumentos internacionales tales como el Convenio 169 de la OIT; esto se considera fundamental para mejorar la calidad de la justicia y aportar a una nueva cultura jurídica.
– Establecer metas sobre acceso de justicia y monitorearlas	– Apoyar esfuerzos de monitoreo y auditoria del funcionamiento del sistema de justicia relacionado con acceso, mismos que pueden ser impulsados por la sociedad o el Estado o mediante la coordinación entre ambos.

Las recomendaciones de los cuatro estudios revisados privilegian el mejoramiento del sistema ordinario y, según la opinión de los evaluadores, demuestran la pertinencia de la mayoría de las líneas estratégicas del PAJ. Sin duda la situación de mujeres indígenas relacionada al acceso a la justicia es uno de los temas críticos a enfatizar en un programa como es el PAJ. Aunque el marco estratégico incluye un enfoque de género, los hallazgos anotados en las próximas secciones del informe implican la necesidad de aumentar esfuerzos para mejorar el acceso a la justicia de mujeres indígenas. Es importante resaltar que dos de los cuatro informes dirigen sus recomendaciones a la justicia laboral y agraria y solo uno hace una recomendación sobre los MARCs. Es precisamente en las líneas del PAJ de fortalecer el derecho indígena y los MARCs y promover la coordinación de éstos con el sistema ordinario, donde el PAJ encuentra su valor agregado y un espacio importante donde actuar.

El Grupo Focal del componente indígena, asistido por 5 personas, afirmó la pertinencia del marco estratégico del PAJ. En particular, se apreció el enfoque de coordinación entre los 3 conceptos de justicia, es decir el sistema ordinario, el sistema jurídico indígena y los MARCs. Se resumen las siguientes observaciones importantes del Grupo Focal al diferenciarse de los estudios revisados:

- En algunas comunidades sigue en la clandestinidad el derecho indígena por temor de la persecución penal, un hecho que muestra el monismo jurídico vigente en el país.
- Existe el traslado de obligaciones estatales en el ámbito penal hacia las juntas locales de seguridad y también los Cocodes.
- Las estructuras tales como juzgados de paz comunitarios, Cocodes y juntas locales son estructuras introducidas en las comunidades por el Estado, que tienen el efecto de debilitar las estructuras y autoridades tradicionales (si hay autoridades tradicionales en los espacios, éstas tienen la posibilidad de aplicar algunos principios del derecho indígena).
- Se corre el riesgo de destruir el saber ancestral si sólo se enfoca en líderes comunitarios para resolver conflictos y no se fortalece el derecho indígena.
- No hay espacio de reflexión sobre estas aproximaciones y experiencias de pluralismo jurídico (aunque los evaluadores entienden que la FSG realizó una primera jornada de aprendizaje sobre pluralismo jurídico el 7 de octubre del 2008).
- Al nivel local hay interacción entre sistemas si hay jueces con disponibilidad y apertura.

3.1.2 Componente Laboral

Se encontró que hay coherencia entre los estudios externos revisados, las observaciones del grupo focal y el marco estratégico del PAJ en materia laboral. La columna izquierda en el siguiente cuadro resume no sólo información de los estudios revisados sino también las observaciones en el grupo focal.

Prioridades para Mejorar el Acceso a Justicia Laboral (Estudios ⁶ , Grupo Focal)	Marco Estratégico del PAJ
<ul style="list-style-type: none"> – Insuficientes tribunales de trabajo para atender la demanda. – Reformas necesarias en el Código de Trabajo en la parte procesal (plazo para la primera audiencia, impedir la dilatación de procesos, etc.). – Fortalecer y despolitizar la Inspección General de Trabajo creando una carrera, dándole facultades de imponer multas. – Corrupción de Inspectores. – Falta de investigación de denuncias de sindicalistas por la unidad de defensores de derechos humanos en el Ministerio Público. 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado encargadas de resolver conflictos y asegurar la efectiva vigencia de los derechos en materia laboral.
<ul style="list-style-type: none"> – Importante elevar el debate y crear presión en el Organismo Judicial (OJ). 	<ul style="list-style-type: none"> – Hacer visible el tema laboral (generar debate sustantivo; impulsar campañas públicas de difusión).
<ul style="list-style-type: none"> – Desproporción entre resoluciones de trámite y resoluciones de fondo. – No existe un programa permanente de capacitación de los jueces de trabajo. – Control de poderes paralelos en la Corte Suprema de Justicia (CSJ). – Inspectores discriminan a las mujeres. – Jueces no hablan el idioma de la región. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mejorar capacidad de inspectores y jueces.
<ul style="list-style-type: none"> – Propuestas conjuntas de los actores sociales tendrán más fuerza de incidencia. 	<ul style="list-style-type: none"> – Mejorar capacidades para políticas públicas.
<ul style="list-style-type: none"> – Desconocimiento de derechos laborales especialmente entre jóvenes y mujeres. – Es importante crear mecanismos de fiscalización social (auditoría social). 	<ul style="list-style-type: none"> – Fortalecer las capacidades de diversos actores sociales para la protección y cumplimiento de los derechos laborales.
<ul style="list-style-type: none"> – Las mujeres, y más aún las mujeres indígenas, sufren violaciones a sus derechos laborales, especialmente en las maquilas. – Falta de legislación laboral para mujeres que hacen trabajo doméstico en casas particulares. 	<ul style="list-style-type: none"> – Investigar y monitorear la situación de mujeres trabajadoras.

3.1.3 Componente Agrario

También en la materia agraria el equipo de evaluación concluye que el marco estratégico del Programa es coherente con los temas clave identificados en estudios y el grupo focal realizado dentro la fase de investigación de la evaluación. La columna izquierda en el siguiente cuadro resume no sólo información de los estudios revisados sino también las observaciones en el grupo focal y de informantes clave.

⁶ ILO: 350th Report of the Committee on Freedom of Association (2008); Unsitragua: *Diagnóstico de la Justicia Laboral* (2006 y 2007).

Prioridades sobre Temas Agrarios (Estudios Revisados⁷, Grupo Focal, Informantes Clave)	Marco Estratégico del PAJ
<p>Falta normatividad integrada para orientar el Estado (ley de desarrollo rural).</p> <p>Falta visión unificada en el actual Gobierno.</p> <p>Pendiente armonizar las leyes relacionadas a recursos nacionales con las obligaciones del Convenio 169 de la OIT.</p> <p>Falta legislación estatal para regular agua pero el sistema jurídico indígena regula en algunas comunidades.</p> <p>Acumulación de conflictos sobre tierra no atendidos.</p> <p>El Estado no ejerce su rol rector de equilibrar derechos (se ha alineado con el sector empresarial que promueve el derecho de propiedad privada).</p>	<p>Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado encargadas de resolver conflictos y asegurar la efectiva vigencia de los derechos en materia agraria.</p>
<p>Falta marco legal agrario.</p> <p>Es necesario capacitar jueces sobre el Convenio 169 y la problemática agraria.</p> <p>Estudios y medios alternativos de comunicación son importantes para contrapesar la perspectiva dominante de empresarios agrícolas en los medios.</p>	<p>Apoyar el proceso de estructuración o transformación de judicaturas específicas en lo agrario para contribuir a descriminalizar los conflictos y darle cauce efectivo.</p>
<p>Complejidad en la resolución de conflictos por nuevos factores (narcotráfico, minería y biocombustibles); re-concentración de la tierra por biocombustibles.</p> <p>Pendiente fortalecer capacidad de organizaciones de la sociedad en negociación.</p> <p>Los datos concretos revelados en estudios de investigación pueden aportar información relevante a las partes involucradas en mecanismos alternativos de resolución de conflicto</p> <p>Seria importante fortalecer la auditoria social de los compromisos logrados por espacios de dialogo en la temática agraria.</p> <p>Pendiente fortalecer una perspectiva integral de la problemática tierra, laboral y recursos naturales.</p>	<p>Fortalecer mecanismos alternativos de resolución de conflictos y vías administrativas, para desjudicializar los conflictos, agilizar su solución y reducir costos para las partes.</p>
<p>Pendiente profundizar sobre la regulación de recursos naturales en el sistema jurídico indígena.</p>	<p>Apoyar la generación de jurisprudencia, especialmente en el ámbito del derecho agrario, el ejercicio del derecho propio de los pueblos indígenas, la aplicación de instrumentos internacionales especialmente el Convenio 169.</p>

3.2 Alcances y Resultados

3.2.1 Grado de Avance Global hacia los objetivos estratégicos

Desde la operacionalización del PAJ efectivamente en 2006, cuando se instaló el equipo de trabajo, hubo una gestión dirigida hacia el alcance de los objetivos estratégicos por medio de una variedad de iniciativas. Sin embargo, en base a las entrevistas realizadas se observa que la gestión operativa del PAJ ha virado fuertemente hacia un mecanismo de financiamiento para proyectos. Es importante señalar que la estrategia de implementación del PAJ fue concebida originalmente como una gestión programática caracterizada por una combinación de iniciativas propias y conjuntas con actores en el sector de justicia, incluyendo Centros de Justicia, Centros de Administración de Justicia, la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector de Justicia, universidades y otras organizaciones de la sociedad

⁷ Los estudios revisados y considerados aquí incluyen: Leiria Vay García: Las organizaciones campesinas y las acciones para el acceso a la tierra (ILC, 2008), Mariel Aguilar, Actualización del Estado de Arte en Materia Agraria (PAJ, 2008).

civil. A pesar de la modalidad de gestión, el equipo de evaluación verificó un acatamiento al marco estratégico en los proyectos aprobados. Sin embargo el avance hacia el cumplimiento con los objetivos sería insuficiente sin adoptar un enfoque programático dentro el PAJ y FSG.

En noviembre de 2007 el PAJ elaboró un marco lógico que promueve una gestión en base a resultados. El marco lógico del PAJ contribuye al marco lógico del programa danés. Los evaluadores observan que es difícil hacer una valoración precisa del grado de avance a los indicadores en el marco lógico cuando no se ha seguido un solo enfoque de gestión con indicadores constantes desde el principio del PAJ. Tampoco hay una conexión clara entre los marcos lógicos elaborados por las contrapartes y el marco lógico del PAJ. A continuación se hace un esfuerzo por precisar el grado general de avances hacia los objetivos estratégicos y luego el objetivo del proyecto (propósito) contenido en el marco lógico.

Objetivo 1: Aportar a mejorar la coordinación entre las instituciones del sistema estatal de administración de justicia y de este con la sociedad civil que interactúa con él.

El equipo de evaluación observa que hay un avance paulatino pero lento hacia el objetivo, por dos principales razones. Primero, se han apoyado menos iniciativas de coordinación en comparación con los demás componentes del PAJ⁸. Esta situación se da porque en los primeros dos años (2005 y 2006), el PAJ concentró todos sus esfuerzos en el componente de Coordinación (en términos económicos y en acompañamiento) apoyando a la Comisión para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, cuyos resultados posteriores al año 2005 fueron muy débiles. La actual ausencia de la Comisión del escenario nacional de coordinación y el cierre del apoyo del PAJ por su débil gestión, quita un espacio importante de concertación entre el Estado y la sociedad civil en temas clave sobre justicia en el país no sólo del PAJ sino en el sector más amplio de justicia.

Segundo, aunque el marco estratégico promueve el apoyo a otros espacios de coordinación al nivel departamental y municipal, el marco lógico de 2007 introduce dos prioridades en Coordinación entre el Estado y la sociedad civil: seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres. Si bien estos dos temas son relevantes y pertinentes, la incorporación de cualquier proyecto que trate estos temas en el componente de Coordinación puede generar dispersión e inhibir el progreso hacia el objetivo estratégico. Por ejemplo, mientras que el apoyo al CEJAV representa un espacio de coordinación entre autoridades de justicia y la sociedad civil en varios temas pero con énfasis sobresaliente en violencia intrafamiliar, otros proyectos apoyados no son necesariamente espacios de coordinación. Este parece ser el caso de las iniciativas del Grupo Guatemalteco de Mujeres y el Bufete Jurídico de Rabinal que actualmente mejora el acceso de las mujeres al sistema ordinario de justicia sin discriminación y por lo tanto lógicamente apuntan al objetivo que promueve acceso a justicia de pueblos indígenas sin discriminación (se verificó que, al menos en el proyecto de Bufete Jurídico de Rabinal, la gran mayoría de mujeres apoyadas son mujeres indígenas incluyendo un alto porcentaje que no maneja el castellano).

El debate en el espacio del Grupo Focal y la revisión de publicaciones sobre acceso a justicia evidenciaron una posible tensión entre el objetivo de fortalecer espacios de coordinación y el segundo objetivo estratégico, es decir la coordinación entre sistemas jurídicos en el marco de pluralismo jurídico. Por ejemplo, hay preocupación sobre el Orden general 11-99 de la Policía Nacional Civil (PNC) que crea las juntas locales de seguridad que, en algunas comunidades, parecen estar cumpliendo funciones que corresponden propiamente a la Policía, el Ministerio Público y el Organismo Judicial (OJ). Es decir, que están aportando armas, capturando, investigando y sancionando delitos penales⁹. Este espacio, supuestamente de coordinación entre la PNC y la comunidad, puede debilitar, según algunos entrevistados, a las autoridades tradicionales que actúan en la comunidad bajo la cosmovisión maya y no por medio de las normas estatales. Este último punto también fue aplicado a los Cocodes y la figura de juez de paz comunitario.

⁸ El componente de coordinación ha apoyado 13 iniciativas pero 11 organizaciones dado que se apoyo la CNJ en 3 iniciativas en un total presupuestal de Q3,080,506 (34% del presupuesto total del componente).

⁹ Ver ASIES y OACDH, entre páginas 129 y 134.

Por todo el anterior se ve una oportunidad para que el PAJ genere espacios de reflexión sobre estos espacios de coordinación de índole político y otorgue seguridad y sus implicaciones, para la coordinación entre sistemas jurídicos y mecanismos alternativos de resolución de conflictos en el marco de pluralismo jurídico.

Objetivo 2: Promover la coordinación entre la justicia estatal, el sistema jurídico indígena, y los mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

El equipo de evaluación estima un grado de avance adecuado en el contexto actual pero no suficiente para alcanzar la promoción de espacios formales de coordinación. Este objetivo está percibido por el equipo de evaluación como el eje de trabajo del PAJ que le posibilita un posicionamiento único e importante en comparación con otras iniciativas de cooperación. Mientras que otros programas aportan al acceso de pueblos indígenas al sistema ordinario de justicia, no se conoce alguno con una línea de trabajo dedicada específicamente a generar coordinación entre justicias en el marco de pluralismo jurídico.

Se pretende lograr el objetivo por medio de 3 ejes de trabajo: el fortalecimiento de autoridades indígenas comunitarias, la eliminación de obstáculos hacia el sistema jurídico indígena y pluralismo jurídico y el apoyo a experiencias que permitan avanzar en el pluralismo jurídico. El conjunto de estos ejes de trabajo del componente indígena cuenta con el 65% del presupuesto total del componente y hasta la fecha actual 16 de 26 iniciativas han sido apoyadas. El equipo de evaluación valora el avance estratégico aunque lento hacia el objetivo, aún con un arranque posterior de otros componentes del PAJ, por las siguientes razones.

Primero, el PAJ aporta estratégicamente al rescate y fortalecimiento de tradiciones jurídicas mayas que han sido debilitadas en algunas zonas del país por esfuerzos de integración y el conflicto armado. El fortalecimiento y cohesión del sistema jurídico maya es un paso necesario previo para lograr “una relación sin subordinaciones de uno de los sistemas al otro”, según dice el marco estratégico y que es coherente con una lectura igualitaria de pluralismo jurídico.

Segundo, parece que hay pocos espacios formales de coordinación entre el sistema ordinario y el sistema jurídico indígena aunque algunos entrevistados observan que existe coordinación ad hoc al nivel local cuando existe voluntad por parte de jueces del OJ. El PAJ no parece haber promovido la creación de espacios formales en algunos lugares determinados. Sin embargo, se ha apoyado iniciativas a través de organizaciones quienes están promoviendo el ejercicio del derecho propio de los pueblos indígenas. Sería importante averiguar el avance actual hacia coordinación entre sistemas logrados localmente por los proyectos de Defensoría Wajxaqib Noj (Quiché), la Coordinadora de Asociaciones de Desarrollo Integral Del Sur Occidente de Guatemala (CADISOGUA) (Quetzaltenango) y la Coordinadora de Organizaciones Sociales del Ixcán.

Tercero, el PAJ no ha logrado intercambiar fluidamente sobre pluralismo jurídico con la Corte Suprema de Justicia (CSJ). Se percibe que el avance hacia el pleno alcance del objetivo seguirá siendo lento dentro el mandato de la actual Corte por la falta de voluntad política de dialogar ampliamente sobre aproximaciones del pluralismo jurídico que respetan los derechos internacionales de pueblos indígenas, reconocidos en el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de la ONU sobre derechos de pueblos indígenas. La Comisión de Asuntos Indígenas de esa Corte, que ha dialogado con un mínimo de organizaciones de la sociedad civil, entre ellas la USAC y la Defensoría Maya, ha promovido reformas al Organismo Judicial que pretenden subordinar el derecho indígena bajo la supervisión de la CSJ y por lo tanto el debate concluyó con un fuerte rechazo de la propuesta por parte de las organizaciones indígenas.

Las entrevistas con contrapartes y el debate con el Grupo Focal revelaron al equipo de evaluación que el PAJ podría apalancar su posicionamiento en el tema para avanzar determinadamente hacia el

objetivo estratégico. Aunque se ha avanzado sobre la sistematización de experiencias de litigio estratégico y hay una iniciativa conjunta con la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACDH) de la ONU para formar abogados en el método de litigio estratégico, el PAJ puede considerar apoyar a casos paradigmáticos precisos. Específicamente se puede apoyar casos de litigio estratégico para generar jurisprudencia y promover reflexión y debate sobre propuestas concretas de pluralismo jurídico con autoridades tradicionales y operadores de justicia. El PAJ, con una interlocución de alto perfil, puede servir como puente entre justicias si aumenta su perfil político y su alianza estratégica con los actuales y ex Magistrados, la OACDH, entre otros individuos y organizaciones.

Objetivo 3: Ayudar a generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan acceder a una justicia ordinaria (estatal) culturalmente idónea y sin discriminación.

El grado de avance hacia este objetivo ha sido insuficiente debido a la falta de relacionamiento estratégico e incidencia en las instituciones públicas del sector de justicia. Para alcanzar plenamente el objetivo es necesario, igual que en los demás objetivos del PAJ, generar cambios en las instituciones estatales del sector de justicia. El PAJ no ha encontrado la manera de acercarse a las entidades estatales nacionales, principalmente el OJ y la Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo (Codisra), para impulsar iniciativas.¹⁰ El equipo de evaluación es consciente que no es sólo una cuestión de gestión estratégica por parte del PAJ sino una débil voluntad política en el Ejecutivo que aún es complicada en años electorales y de transición de gobierno y también por la coyuntura electoral que afecta al Organismo Judicial. Por ejemplo, los primeros intentos de generar condiciones para mejorar el acceso a la justicia en idiomas propios de los usuarios indígenas no resultaron en ninguna iniciativa puntual. Precisamente, el PAJ buscó modelos alternativos para la formación y contratación de intérpretes con la Universidad Rafael Landívar y el Organismo Judicial pero ninguna entidad concretó propuestas.

Se observa que de la gran mayoría de las iniciativas (9 de 10) que se desarrollan dentro de este objetivo 3 están dirigidas a avanzar hacia la eliminación de la discriminación étnica en el acceso a la justicia por medio de organizaciones de la sociedad civil. La única iniciativa que apunta a integrar no sólo la pertinencia cultural en atención institucional sino también el enfoque de género, es el proyecto con el Instituto de Defensa Público Penal (IDPP). Esta última iniciativa, sin embargo, es un ejemplo del riesgo que puede correr el PAJ de no verificar el grado de integración de una iniciativa en la estructura institucional de la contraparte para asegurarse la sostenibilidad de las acciones promovidas.

Por otro lado, hay ejemplos en que el PAJ ha brindado las condiciones necesarias para que personas indígenas accedan al sistema ordinario por medio de asistencia jurídica gratuita. Se constató que la asistencia jurídica para mujeres en el Bufete Jurídico de Rabinal resulta en soluciones positivas y también da insumos para incidencia con operadores locales del sistema ordinario. Según información de la FSG al menos dos otras iniciativas brindan asistencia gratuita a poblaciones indígenas. El reto sería de buscar oportunidades para impactar al nivel colectivo y así poder mejorar la situación de un mayor porcentaje de la población indígena en el país.

Objetivo 4: Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado encargadas de resolver conflictos y asegurar la efectiva vigencia de los derechos, en materia agraria y laboral.

El grado de avance hacia este objetivo también es débil por las mismas razones resaltadas en el análisis sobre el avance en el anterior objetivo. Es decir que la capacidad de las instituciones estatales no ha sido fortalecida en las dos materias (agraria y laboral) por la falta de voluntad política en el caso del Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS) y el Organismo Judicial y la falta de institucionalidad en el sector público guatemalteco que genera cambios de personal en cada periodo de gestión gubernamental.

¹⁰ En la sección sobre Gestión se tratará las opciones para acercarse a las entidades estatales en el presente entorno caracterizado por su débil capacidad técnica de generar y ejecutar proyectos.

En la materia laboral el PAJ, por no encontrar un interlocutor en el MTPS ni el OJ, identificó varias alternativas para avanzar adecuadamente en los tres ejes de trabajo: hacer visible el tema laboral, fortalecer la institucionalidad responsable y fortalecer la capacidad de actores para la protección de los derechos laborales. Por una combinación de esfuerzos propios en proyectos operativos del PAJ, como ser apoyo de iniciativas educativas y factores externos tales como la implementación del Tratado USA-DRCAFTA y la presión de mejorar la participación estatal en la OIT, se ha elevado el perfil del tema laboral en el país en años recientes. El equipo de evaluación observa positivamente un aumento en la capacidad de acceder a la justicia laboral y espacios de promoción y reivindicación de derechos laborales debidos al apoyo del PAJ a los actores sociales. Se observa que no hay iniciativas actuales de campañas de difusión en los medios sociales de comunicación que inhibe la plena implementación del marco estratégico en materia laboral.

En la materia agraria, a pesar de un proyecto de fortalecimiento exitoso implementado en la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) durante el anterior gobierno, la capacidad de resolución de conflictos por parte de esa entidad no ha mejorado substancialmente, aunque en el marco de algunas experiencias locales (caso de Alta Verapaz) el aporte técnico de la SAA fue considerado valioso por su apoyo desde su capacidad cartográfica y revisión de títulos históricos. Sin embargo, en el presente gobierno no parecen haber condiciones instaladas para retomar el tema de su fortalecimiento, aunque podría esperarse una nueva expresión de interés de éste. Esta falta de institucionalización de capacidades técnicas en entidades públicas es preocupante no sólo en el componente agrario sino el componente laboral también. Según algunas personas entrevistadas la principal debilidad detectada en la SAA en la gestión 2008 es que realiza una atención muy tecnocrática de los conflictos, muy cartográfica, no en el terreno.

De 5 entrevistas a Informantes Clave, se desprende que en el marco indicado, el diálogo agrario fue, en términos generales, un acierto. Sin embargo, hubo déficit en la mirada equilibrada entre lo jurídico y lo político que implicaba la creación de la Jurisdicción Agraria. Se conoce que el Organismo Judicial no apoyó mayoritariamente dicha iniciativa y, así, su destino dependió de los actores políticos con capacidad de veto (empresariales). Hubo una sobre valoración de capacidades del Organismo Judicial como para producir el cambio previsto.

Un producto importante es que el Diálogo logró externalizar los 4 temas fundamentales y sensibles para posibles acuerdos al respecto de la nueva Ley Agraria: a) el carácter predominante de la propiedad privada sobre la tierra, b) la inclusión de la función social de la tierra, c) el carácter tutelar de la Ley Agraria, y d) la posibilidad de expropiación-reversión en los casos en que la propiedad agraria no cumpla una función social.

(Propósito del marco lógico) Fortalecer las capacidades del Estado y de la sociedad civil para mejorar acceso a justicia, a través de mecanismos judiciales y no judiciales en materia laboral, agraria y para pueblos indígenas, con especial atención a mujeres.

En base de los hallazgos presentados en los párrafos anteriores se estima que el grado de progreso hacia el propósito del programa es bajo en general aunque se evidencia un mejor avance en relación del aumento de las capacidades de la sociedad civil para mejorar el acceso a justicia. El grado de atención a mujeres es difícil de medir por no conocer la totalidad de proyectos y porque los nombres de los proyectos y los informes anuales no siempre identifican a las mujeres directamente.

En seguida se hace un esfuerzo de precisar el grado de avance hacia los indicadores del marco lógico.

1. Al 2009, un 75% de todas las iniciativas incorporan acciones para facilitar el acceso a justicia de pueblos indígenas.

No hay una estrategia clara para avanzar hacia el cumplimiento del indicador, especialmente en los componentes de coordinación, laboral y agrario. Se estima que actualmente 30 de 73 iniciativas totales incorporan acciones para facilitar el acceso a pueblos indígenas a la justicia.

2. Al menos el 35% de todas las iniciativas incorporaron acciones para facilitar el acceso de mujeres a la justicia.

No fue posible identificar durante la fase de investigación el número de iniciativas que incorporan acciones dirigidas a mejorar el acceso de mujeres a la justicia, sin embargo, en las muestras estratégicas se pudo confirmar que 4 de 11 de las muestras tratan el acceso de mujeres o la participación de mujeres en sus actividades. (IDPP, FMLL, Bufete Jurídico Rabinal, CEJAV). Sería importante que el Programa identifique el porcentaje preciso de iniciativas actuales que incorporan acciones dirigidas a mejorar acceso de mujeres a la justicia.

3. Para 2009, al menos 8 instituciones estatales y/o sociales, tienen instrumentos nuevos o ampliados de sistematización y seguimiento en la materia que trabajan, de las cuales un 80% incluye información desagregada por identidad étnica.

No se recibió información precisa de ninguna institución estatal o social en relación de instrumentos de sistematización y seguimiento creados o ampliados por medio de su participación en el PAJ en las entrevistas realizadas. Sin embargo el equipo de evaluación entiende que algunas iniciativas, tales como el IDPP, el Comité de Justicia de Huehuetenango, la Defensoría Maya y la Asociación Pro Justicia y Derechos Humanos, están construyendo estos instrumentos.

4. Para 2009, al menos 15 instituciones estatales y/o sociales aplican o comparten nuevos conocimientos en las materias seleccionadas.

El equipo de evaluación observa que hay una tendencia de difusión de nuevos conocimientos sin un monitoreo del grado de aplicación de los nuevos conocimientos. Sin duda hay más de 15 instituciones involucradas en el PAJ con acciones educativas. Dentro las muestras estratégicas se pudieron comprobar la aplicación de nuevos conocimientos por parte de varios participantes en los cursos de la Fundación Mario López Lavarre.

3.2.2 Grado de Avance Específico

3.2.2.1 Componente Acceso/Derecho Indígena

Resultado 1: Se han producido condiciones para mejorar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia estatal

El avance hacia el resultado 1 es poco porque las iniciativas apoyadas en el componente indígena no siempre apuntan a los indicadores elaborados.

- 1.1 Al menos 2 iniciativas del programa al año brindan asistencia jurídica gratuita en al menos 3 departamentos con población mayoritaria indígena.

Una de las muestras estratégicas, es decir el Bufete Jurídico de Rabinal, Baja Verapaz brinda asistencia jurídica y social gratuita a mujeres por medio de su área de mujer. Por las entrevistas con los oficiales del programa se logró entender que el proyecto de Wajxaquib' No'J y la Asociación Estrena para el Desarrollo también ofrecen asesoramiento y acompañamiento a usuarios del sistema estatal.

- 1.2 Al menos dos instituciones públicas relevantes cuentan con instrumentos mejorados de seguimiento a los casos presentados por miembros de los pueblos indígenas.

El PAJ está apoyando la iniciativa del IDPP que incluye una acción de dar seguimiento a casos que aplican la pertinencia cultural en la defensa del implicado.

1.3 Al 2009, se han producido al menos 2 instrumentos metodológicos de identificación y seguimiento a la discriminación, y han sido presentados al 100% de los demás socios que trabajan el tema.

El PAJ ha avanzado en la dirección del indicador por estar sistematizando estudios sobre indicadores de discriminación. Sería importante avanzar en esta línea con las instituciones públicas tales como Co-disra, Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), Ministerio Público, DEMI.

1.4 Por lo menos dos informes por año sobre el estado de la discriminación en el sistema de justicia han sido publicados y debatidos en foros relevantes.

El equipo de evaluación no recibió información relacionada a la elaboración de informes sobre la situación de discriminación en el sistema estatal de justicia. Además, no se percibe que sea realista lograr dos informes por año al menos al nivel nacional. Se puede ajustar o precisar el indicador para que mejore la posibilidad de su cumplimiento.

1.5 Al 2009, un 30% de las recomendaciones del diagnóstico y monitoreo de la discriminación en la justicia han sido incorporadas a la gestión pública en los espacios en los que se tiene presencia de iniciativas.

No hay avance hasta el momento. Sin embargo, una iniciativa del comité de justicia en Huehuetenango está elaborando una metodología para diagnosticar y monitorear la discriminación étnica en la justicia penal y familia.

Resultado 2: Se han producido condiciones para avanzar en el pluralismo jurídico

El equipo de evaluación encontró experiencias importantes a nivel local que están generando condiciones para avanzar con el pluralismo jurídico, sin embargo, sin una ruta estratégica para avanzar al nivel nacional con el OJ y autoridades tradicionales, las experiencias no se acumularán hacia una propuesta nacional.

2.1 Autoridades indígenas de un mínimo de 10 municipios han participado en actividades de capacitación e intercambio entre sí o con operadores de justicia en temas de pluralismo jurídico.

El grado de avance hacia el indicador es fácil de evaluar en base a una sola muestra estratégica. El proyecto de Oxlajuj Ajpop prevé el fortalecimiento de autoridades indígenas en 100 comunidades en 10 municipios. Las autoridades tradicionales en el proyecto de Oxlajuj Ajpop pasan por 4 etapas: (i) sensibilización sobre derechos colectivos de pueblos indígenas; capacitación sobre prácticas de cultura maya, (iii) ejercicio de derecho propio y (iv) coordinación con autoridades del Estado. Hasta la fecha hay un avance importante hacia la tercera etapa en 3 de 10 municipios, mientras los demás se encuentran en las primeras dos etapas.

También se observa que hay al menos otras 2 iniciativas que promueven el fortalecimiento de autoridades indígenas (Centro de Documentación e Investigación Maya -CEDIM y Movimiento Desarraigados) y dos iniciativas de apoyo directo a autoridades ancestrales en Chichicastenango (la Alcaldía Indígena) y en Uspantan (Asociación Consejo de Comunidades Mayas).

2.2 Al 2009, se han elaborado y debatido al menos 4 estudios sobre el Sistema Jurídico Indígena y/o la interacción entre ambos sistemas.

El equipo de evaluación no recibió información precisa sobre estudios que investiguen el sistema jurídico indígena y/o la interacción entre sistemas. Sin embargo se entiende que hay iniciativas que promueven el reconocimiento del sistema jurídico indígena (Centro Pluricultural para la Democracia-CPD) o un acercamiento entre sistemas (CEDIM y CADISOGUA).

2.3 Al menos un espacio de diálogo y construcción de consensos sobre pluralismo jurídico funcionando para 2009.

No se percibió avances en la creación de este espacio de diálogo entre autoridades de ambos sistemas dado al distanciamiento entre organizaciones indígenas y la propuesta del Magistrado Pacay y por la falta de diálogo fluido entre este Magistrado y la FSG. Sin embargo, se entiende que las recomendaciones de los participantes en la jornada de aprendizaje sobre pluralismo jurídico señalaron a la FSG la necesidad de crear un espacio de diálogo entre actores de los sectores vinculados al tema.

2.4 Recomendaciones presentadas para los programas de estudio de la carrera de Derechos, pertinentes al reconocimiento del pluralismo jurídico.

El equipo de evaluación no conoció una propuesta de insertar el pluralismo jurídico en un pensum universitario, sin embargo se entiende que ASIES está realizando un diagnóstico sobre el nivel de conocimiento y valoración del derecho indígena y el pluralismo jurídico con operadores de justicia y estudiantes de último año de la carrera de derecho en tres universidades importantes. Se espera que el diagnóstico pueda generar acciones viables para ajustes a los programas de estudio.

2.5 Al 2009, 20 abogados y estudiantes de Derecho con nuevos conocimientos para Litigio Estratégico, relativo a Derechos individuales y colectivos de los Pueblos Indígenas.

Se entiende que el proyecto ejecutado por la Fundación Rigoberta Menchú Tum aporta a este indicador.

2.6 Al 2008 se ha presentado al Congreso una propuesta consensuada para la Reforma a la Ley de Radiodifusión que garantice el acceso a las frecuencias por parte de las radios comunitarias.

Tener un indicador sobre una actividad específica no es coherente con un marco lógico a nivel del programa cuando el PAJ mismo no cuenta con una línea transversal de radios comunitarias. Tampoco es muy claro cómo el indicador mide avances en condiciones para promover el pluralismo jurídico. La iniciativa apoyada sobre radios comunitarias por el PAJ e implementada por la Asociación Mundial de Radios Comunitarias (AMARC) logró posicionarse, según el informe anual 2007, en la Mesa Nacional de Diálogo para discutir la reforma a la ley de Radiodifusión. Con el cierre del proyecto de AMARC no hay otra iniciativa que apunte hacia este indicador aunque se entiende que actualmente se está considerando apoyar una iniciativa de una organización de la sociedad civil, DEMOS, que trabaja sobre medios de comunicación y democracia.

3.2.2.2 Componente Laboral

Resultado 3: Se han fortalecido las capacidades de la institucionalidad pública y de los actores sociales para hacer cumplir los derechos laborales.

En este componente se nota un desfase entre el resultado y los indicadores en el marco lógico y el marco estratégico. Es decir que los tres ejes y sus actividades en el marco estratégico no convergen en el marco lógico. Entonces el equipo de evaluación no encontró avances hacia la mayoría de los indicadores relacionados al resultado 3. Sin embargo, el balance del trabajo de la FSG en la materia, aún con la falta de voluntad, apertura y capacidad en el MTPS y el OJ, no es igual de negativo. Es decir, la FSG encontró maneras de avanzar en los ejes estratégicos: hacer visible el tema laboral y fortalecer la capacidad de actores no estatales para la protección de los derechos laborales.

3.1 Al 2009, 90% de iniciativas apoyadas tienen un componente de divulgación de los derechos laborales.

El indicador no es muy claro en términos de la definición de “divulgación”. Algunos proyectos apoyados incluyen formación y capacitación para sindicalistas y trabajadores sobre sus derechos laborales. El Observatorio de Derechos Laborales implementado por el Centro Internacional de Investigaciones en

Derechos Humanos (CIIDH) incluyó una campaña de difusión, pero dada la coyuntura electoral y la participación del funcionario del CIIDH en la campaña electoral, la junta directiva tomó la decisión de suspender su apoyo a proyectos con campañas de difusión durante periodos electorales. Otro proyecto laboral, del Centro de Estudios y Apoyo al Desarrollo Local (CEADEL) tiene una actividad de sensibilización a través de televisión y radios comunitarias.

- 3.2 Al finalizar el Programa se habrán debatido un promedio de tres informes y/o estudios anuales sobre el estado del cumplimiento de los derechos laborales, con capítulos específicos sobre la situación de la mujer trabajadora.

El equipo de evaluación no pudo precisar el número de informes sobre derechos laborales debatidos en base a las muestras estratégicas. En los informes anuales se menciona un solo avance en relación de este indicador, a parte del proyecto operativo de 2006 de la FSG que resultó en la publicación de “¿Estamos cumpliendo? Las Normas Internacionales del Trabajo en Guatemala. Sin embargo, se entiende que al menos dos proyectos en el componente laboral, los de CEADEL y CIIDH, incluyeron el desarrollo de informes sobre el estado de cumplimiento de derechos laborales.

- 3.3 Número de operadores de justicia (jueces laborales y funcionarios del Ministerio del Trabajo) y actores sociales (sindicalistas) que han adquirido nuevos conocimientos mediante actividades de socios del programa.

Los operadores de justicia no han adquirido nuevos conocimientos por medio del programa debido a la falta de voluntad política de las autoridades institucionales. Sin embargo, actores sociales han participado en programas de formación. Por ejemplo la Fundación Mario López Lavarre ha implementado un programa de formación sindical básico (más de 100 participantes), el programa avanzado (400 participantes) y un programa con énfasis jurídico denominado “Procuradores Laborales” (19 participantes). El 30% de los participantes de la FMLL son mujeres. El equipo de evaluación verificó la aplicación de los nuevos conocimientos en espacios de decisión en el ámbito sindical y público.

- 3.4 Al 2009, se han presentado a las autoridades competentes, cuatro propuestas legislativas y/o de política pública elaboradas por los socios, con al menos los siguientes temas: reforma procesal, política de empleo, rol de la Inspección General de Trabajo (IGT) y política salarial.

El proyecto de ASIES sobre políticas públicas en materia laboral fue inducido por la iniciativa de la FSG debido a la falta de voluntad política del anterior Gobierno, reconocido como un “gobierno empresarial”. ASIES generó espacios de debate sobre cuatro propuestas de políticas laborales: políticas de empleo, salario mínimo, fortalecimiento de la Inspección General de Trabajo y previsión social. ASIES las ha presentado a las nuevas autoridades ministeriales quienes han mostrado mayor apertura para fortalecer la IGT y vincularse con actores sociales.

La CSJ había firmado un convenio con la FSG en enero de 2008 para preparar y socializar una propuesta de reforma procesal en materia laboral. Sin embargo cuando no hubo ningún avance en el proyecto, el cual contemplaba la contratación de un consultor para la elaboración de una propuesta y una serie de actividades de validación con jueces, abogados litigantes y sindicalistas, la FSG anuló el convenio. El equipo de evaluación verificó que otras agencias de cooperación trabajan conjuntamente con magistrados de la CSJ sin transferir responsabilidades de ejecución financiera y administrativa al Organismo Judicial. Es decir, aplican una combinación de las modalidades conocidas en la FSG como proyectos operativos y pagos directos bajo una conducción compartida. No estuvo claro en este caso particular si la FSG contempló una ejecución compartida con la CSJ cuando no hubo avance ninguno en el proyecto.

- 3.5 Al finalizar el Programa se habrán creado e implementado, por socios no estatales, al menos dos metodologías de monitoreo sobre el cumplimiento de los derechos laborales.

El equipo de evaluación no conoció en detalle las metodologías propuestas por las cuatro contrapartes para el monitoreo de derechos laborales. La muestra estratégica Pastoral Social de Alta Verapaz aplicó la metodología de estudios de caso para determinar los problemas laborales en las fincas en el departamento. Sería importante que las contrapartes tengan la oportunidad de presentar e intercambiar sobre sus metodologías de monitoreo, aunque al menos 2 de las contrapartes están estudiando sectores específicos y no específicamente el cumplimiento de derechos laborales a nivel global del país.

3.6 El 100% de los becados en el exterior han terminado sus estudios con éxito y se han insertado laboralmente (docencia o asesoría con enfoque social).

Después de un proceso de selección, dos personas recibieron becas para estudiar en el exterior sobre derecho laboral. Actualmente no es posible medir el alcance del indicador dado que las dos personas no han terminado sus estudios todavía.

3.7 El programa de derecho laboral de una universidad del país cuenta con nuevos contenidos y enfoques de enseñanza en derecho laboral.

El proyecto presentado por la USAC para desarrollar una maestría en derecho laboral no fue aprobado por el Comité Político. Por otro lado, una iniciativa reciente (no mencionada en los informes anuales revisados por los evaluadores) con la Facultad de Derecho de la Universidad Rafael Landívar (URL) ha traído expertos internacionales para aumentar la materia en el pensum. El equipo de evaluación conoce una nueva alianza formalizada entre el MTPS, la USAC y la FMLL para desarrollar un diplomado en derecho laboral, la cual será apoyada por el PAJ mediante el proyecto con la FMLL.

3.2.2.3 Componente Agrario

Resultado 4: El país cuenta con mecanismos y capacidades fortalecidas y modernizadas para resolver los conflictos agrarios

El PAJ, asentado en el respeto y la confianza ganada por la FSG, desarrolló acciones en el componente agrario enfocándose en el paso fundamental para el acceso a justicia en materia agraria como es la creación de la Jurisdicción Agraria en el Organismo Judicial. Aunque el intento de su creación no fue exitoso, el producto más significativo es el reposicionamiento del tema agrario en la mesa del debate nacional y el aumento de conocimiento académico sobre derecho agrario.

4.1 Al 2009, se habrá generado debate público en al menos 6 momentos sobre temáticas de derecho agrario y jurisdicción agraria.

El indicador ya fue alcanzado antes de la elaboración del marco lógico por el esfuerzo inicial del PAJ en 2006 y 2007 de generar debate a través de los siguientes escenarios:

- Seis conversatorios regionalizados sobre Derecho Agrario con 127 participantes (2006).
- Un foro público en la Ciudad de Guatemala para socializar resultados de los conversatorios. Una exposición desayuno sobre Derecho Agrario con columnistas de 4 medios (2 nacionales y 2 regional/temáticos) de comunicación.
- Un foro público sobre Derecho Agrario, con 50 abogados, jueces, aspirantes a jueces, abogados litigantes, oficiales del OJ, de la Escuela de Estudios Judiciales y la CSJ.
- El 5° Congreso Americano de Derecho Agrario en 2007.

En conjunto, el número de eventos realizados es de 10. Tres (3) de ellos revisten el carácter de momentos públicos y amplios para el debate sobre el Derecho Agrario y la Jurisdicción Agraria.

4.2 Al finalizar el 2007, al menos 100 técnicos de la Secretaría de Asuntos Agrarios cuentan con nuevos conocimientos en temas pertinentes.

De la información cuantitativa presentada se desprende el gran esfuerzo realizado el año 2007 para el fortalecimiento del equipo institucional de la Secretaría de Asuntos Agrarios. Específicamente hubo en 2006 y 2007 las siguientes actividades de capacitación:

- Encuentro de Conciliadores de la SAA.
- Diez (10) módulos de capacitación con laboratorio de 3 casos para el equipo de asistencia legal gratuita de la SAA.
- 45 técnicos de registro y catastro de la SAA en el sistema de información georeferencial.
- Seminarios sobre Arbitraje Agrario con Coordinadores de Oficinas Regionales de la SAA.

No se pudo concertar alguna entrevista con funcionarios actuales de la SAA a pesar de haber buscado contacto. De la revisión documental y del testimonio de 3 informantes clave se desprende que la capacidad de resolución de conflictos por parte de la Secretaría de Asuntos Agrarios mejoró debido al personal idóneo de conducción que estuvo hasta enero de 2008 y del equipo técnico que parcialmente permanece en esa institución. Eso mismo permitió que durante el año 2007 se realicen importantes contribuciones a la atención de la conflictividad agraria. Con el cambio de gobierno no parecen haber condiciones instaladas para retomar el tema de su fortalecimiento en el presente, aunque también podría esperarse una fuerte reacción gubernamental al respecto. El principal obstáculo es que la SAA no está institucionalizada, es decir que su staff superior e intermedio es políticamente volátil. Parece ser requisito para un fortalecimiento sostenible que los funcionarios de la SAA no dependan del gobierno de turno. Actualmente la principal debilidad detectada en la SAA es que ha disminuido la cantidad de sus acciones y que realiza una atención muy tecnocrática de los conflictos, muy cartográfica, no en el terreno.

4.3 Al 2009, al menos 100 profesionales se han formado con conocimientos especializados en derecho agrario.

Otra vez, el indicador ya ha sido alcanzado antes de la elaboración del marco lógico. Sería importante retomar la energía que tenía este componente en los primeros dos años del PAJ.

- Doscientas personas participaron en 5to. Congreso Americano de Derecho Agrario.
- Cuatro profesionales seleccionados para becas de especialización en Derecho Agrario en Costa Rica.
- Ochenta personas del Colegio de Abogados y Notarios en el Seminario intensivo de Derecho Agrario.
- Cincuenta graduados en la Universidad de San Carlos en el Diplomado de Derecho Agrario en 2008.

El indicador no contempla y el equipo de evaluación tampoco pudo verificar la calidad de la formación ni su aplicación profesional. El Derecho Agrario es ya tema de estudio y reflexión más o menos sistemática por parte de algunos pocos actores institucionales como la Universidad y otras organizaciones de la sociedad civil. Este hecho es parte importante de un proceso lento de acumulación de capacidades en profesionales que llegan a desempeñar funciones en instituciones estatales y no estatales.

4.4 Al menos 5 entidades apoyadas por el Programa brindan acompañamiento a comunidades en la resolución de conflictos agrarios, en los departamentos de mayor número de conflictividad agraria.

Hasta el momento 3 organizaciones no gubernamentales han acompañado a comunidades en las Verapaces (JADE y Mercy Corps) y en la región Ixil (ASOMOBIDINQ) en solución de conflictos agrarios.

Según revisión de documentos institucionales del PAJ, el testimonio de 5 informantes clave y la visita de campo a una muestra estratégica, el apoyo a iniciativas locales que aplican MARCs posibilitó la construcción de experiencias de aprendizaje, permitió conocer la realidad y desde ella proponer vías alternas que impliquen acceso eficaz a la justicia en materia agraria, además, generó modelos flexibles de resolución de conflictos. De este modo, las iniciativas locales del PAJ demostraron que la atención de conflictos agrarios involucra también derechos laborales y derechos de pueblos indígenas. El caso de Alta y Baja Verapaz es paradigmático y en el conjunto de experiencias puede ser un modelo replicable, haciéndose urgente la sistematización.

Los resultados positivos de esas acciones locales son: a) la disminución de la conflictividad en las áreas de su intervención, b) la identificación precisa de la naturaleza del conflicto (si es agrario, agrario-laboral o sólo laboral), c) abrir la posibilidad de la desjudicialización práctica de varios conflictos en base a su identificación precisa y su atención pertinente, d) fortalecer al Estado en su expresión departamental y local aparte de mostrar a la contraparte social del PAJ como garante de un peritaje técnico adecuado, e) conectar a las comunidades con el proceso de regularización de la propiedad, creando condiciones para el registro de propiedad donde fuera posible aprovechando la nueva Ley del RIC, y finalmente, permitió una diferenciación práctica entre la conflictividad histórica (demanda de acceso a tierra y regularización de la propiedad en áreas históricas) y la conflictividad emergente (asentamientos relativamente recientes).

4.5 Para 2009, actores públicos y sociales cuentan con al menos 10 estudios pertinentes a la resolución de la conflictividad agraria.

El PAJ está apoyando cinco procesos de investigación sobre uso de la tierra para biocombustibles, narcotráfico y migraciones, interrelación de lo agrario con lo laboral y tierras comunales. Hasta el momento estos estudios no han sido ampliamente difundidos porque recién fueron terminados o todavía están en la fase de sistematización.

Otros documentos sobre arbitraje como modelo de resolución de conflictos agrarios con pertinencia cultural fueron elaborados dentro el proyecto de la SAA en 2007. Sin embargo no hay información actual si la SAA continuará aplicando las herramientas anteriormente desarrolladas.

4.6 El 100% de los becados en el exterior han terminado sus estudios con éxito y se han insertado laboralmente (docencia o asesoría con enfoque social).

Según testimonio de 3 entrevistados informantes clave y revisión de documentos institucionales del PAJ al respecto, la estricta selección de 4 becarios entre varios postulantes permitió una adecuada calidad de los escogidos para recibir las correspondientes becas que concluirán el 2009.

3.2.2.4 Componente Coordinación

Resultado 5: Se ha fortalecido la coordinación Estado – sociedad civil en el sector justicia especialmente en las áreas de seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres

5.1 Al 2009 se implementan agendas consensuadas entre operadores de justicia y sociedad civil en los siguientes ámbitos: a) En 8 municipios sobre violencia contra la mujer y temas de violencia; b) En 5 municipios sobre seguridad ciudadana; c) En 4 municipios sobre otras temáticas pertinentes al Programa.

La muestra estratégica analizada durante la fase de investigación de la evaluación mostró importantes avances en los temas delineados en el indicador. El Comité Ejecutivo de Justicia de Alta Verapaz (CEJAV) está organizado en tres comités de trabajo:

- violencia intrafamiliar, género y maltrato infantil;
- prevención del delito, y
- derecho indígena, MARCs e interculturalidad.

El último comité cuenta con menos integrantes y una ruta no muy clara en comparación con los demás comités. Sin embargo organizan un evento anual sobre interculturalidad y justicia para promover el acercamiento entre autoridades tradicionales y autoridades judiciales. El comité más activo es el de violencia intrafamiliar que ha logrado resultados concretos importantes en la cabecera departamental, tales como un albergue para mujeres maltratadas, un espacio público para capacitación de jóvenes y un plan piloto de una red de agencias (hospital, policía, juzgado, DEMI, IDPP) para responder a llamadas por el número 110. El comité de prevención de delito está acercándose a los Cocodes y Juntas Locales de Seguridad para desarrollar actividades educativas. La cobertura del CEJAV es departamental, sin embargo por razones económicas no implementan actividades en cada municipio.

El proyecto que implementa el CEJAV contempla la ampliación de comités municipales de justicia. El primer municipio donde están impulsando la formación del comité es en Tactic. En este municipio el diagnóstico inicial mostró prioridades coherentes con el marco estratégico del PAJ: violencia intrafamiliar y seguridad. En Tactic ha sido difícil conformar una junta directiva antes de sensibilizar sobre los temas y acercarse a autoridades judiciales, policiales y Cocodes.

3.2.2.5 Enfoque de Género

El equipo de evaluación encontró una transversalización del enfoque de género irregular en las iniciativas apoyadas, al menos en las muestras estratégicas estudiadas. En algunas iniciativas hay una consideración de grado de participación de mujeres en actividades educativas, como es el caso de la FMLL y el Pastoral Social en Alta Verapaz o la integración de líderes en formación sobre la cosmovisión maya en Tactic (Oxlaju Ajpop). Sin embargo, los documentos del proyecto y los informes narrativos de las iniciativas generalmente no reportan sobre acciones realizadas para avanzar en la integración del análisis diferenciado por género, participación de mujeres o atención específica a mujeres. Se observa que el GMS y los formatos del PAJ no incluyen líneas o preguntas específicas sobre la integración del enfoque de género o atención a mujeres en una iniciativa.

La decisión de apoyar iniciativas dirigidas a problemáticas específicas de mujeres en el tema de acceso a justicia fue una decisión acertada en el PAJ, promovida por Dinamarca. Ahora se estima que hay 12 iniciativas con acciones específicas en esta línea, entre los componentes de Coordinación, Indígena y Laboral.

Los entrevistados observaron que es difícil saber cómo integrar el enfoque de género en comunidades campesinas e indígenas. Por tanto parece importante desarrollar una estrategia viable con pertinencia cultural. Sin embargo, es necesario señalar que el marco estratégico orienta adecuadamente sobre iniciativas que promoverán la equidad de género en cada componente. El ¿Cómo? avanzar el enfoque dentro el PAJ es la pregunta más importante de responder.

3.3 Eficiencia

3.3.1 Gestión Estratégica

Según la información recogida en la fase de investigación y el análisis de documentos, uno de los principales obstáculos para una plena implementación integral del PAJ es no tener claridad sobre su gestión estratégica.

La primera área de confusión en la gestión del PAJ es cómo implementar un programa dentro las estructuras y procedimientos de la FSG. Entrevistas con funcionarios anteriores de Asdi y la FSG revelaron la expectativa de que el PAJ fuera implementado con un enfoque programático y no como un mecanismo de financiamiento de una gran cantidad de iniciativas pequeñas de corto plazo presentadas por actores externos. Los componentes fueron considerados como “proyectos” los cuales serían articulados por los esfuerzos de coordinación, principalmente por la iniciativa denominada el “programa integral”.

El equipo de evaluación no logró entender precisamente por qué el Programa se convirtió en una plétora de iniciativas sin una estrecha articulación interna de los componentes temáticos. El equipo cuestiona el posible impacto de algunas pautas de la OSI y/o su aplicación en la FSG sobre el enfoque programático. Es decir, se pregunta si las siguientes circunstancias impiden un enfoque programático:

- ¿Cuál es el efecto de no tener un coordinador del PAJ o un Director de Programas? ¿Quien vela por la integralidad del Programa?
- ¿Cuál es el efecto de tener que limitar el personal de la FSG dentro el marco de un programa que requiere un fuerte liderazgo político, inducción e implementación directa de iniciativas estratégicas con entidades estatales por el propio personal?
- ¿La FSG cuenta con experiencia previa en la implementación de programas? La página Web de la FSG muestra una serie de iniciativas que están agrupadas por objetivo estratégico de la FSG pero no muestra una programación integral.
- ¿Con proyectos no articulados y de una duración promedio de 12 y 18 meses será posible alcanzar los objetivos estratégicos del PAJ?
- ¿Por qué los integrantes del Comité Político no han podido orientar el PAJ desde un enfoque programático?

El equipo de evaluación observa que no hay procesos claros para implementar un programa dentro la FSG. Las pautas para la toma de decisiones de la junta directiva de la FSG representan una combinación de directrices, actas de la junta directiva, comunicaciones con funcionarios de OSI, entre otros documentos. El documento “Política de Mejores Prácticas para Aprobación de Proyectos” demuestra una tendencia a apoyar proyectos de corto plazo que responde a la estrategia anual de la FSG. Otro documento “Criterios de Aprobación” en su conjunto apunta a la selección y monitoreo de proyectos como el modus operandi de la FSG y de hecho el documento representa un resumen de pautas derivadas de los Actas del Consejo Directivo entre 1998 y 2007. Además, se señala que la FSG “debe evitar convertirse en un ejecutor directo de proyectos...”. Por tanto, parece que implementar un enfoque programático con un liderazgo y capacidad de ejecución de iniciativas estratégicas con aliados, no es completamente coherente con los criterios elaborados por la FSG.

La segunda área de confusión es el papel del Comité Político (CP) o Consejo Político. El equipo de evaluación encontró diferencias en relación al papel del CP entre documentos de proyecto, actas del CP y perspectivas individuales recogidas por entrevistas. El Comité Político del PAJ fue contemplado dentro el Documento de Proyecto¹¹ como:

¹¹ Documento en inglés que describe el programa y cuya fecha estimada es agosto de 2004.

“un órgano que orienta el Programa, su contenido y sus prácticas por medio de decisiones en los proyectos a ser implementados y, además, debe asegurar que hay un proceso de reflexión sobre las iniciativas implementadas” (una descripción del proyecto en inglés de 2004).

En febrero de 2005 una primera reunión extraordinaria sobre el PAJ acordó que el Comité Político:

“se caracteriza por ser un órgano de consulta y de orientación estratégica. Por lo tanto, el Comité Político del Programa no toma decisiones con respecto a los proyectos financiados por el Programa, pero sí emite su posición/recomendación cuando estos le son presentados. La entidad encargada de estas decisiones es la FSG.”

En noviembre de 2005 Asdi y FSG acordaron que el Consejo Político “tendrá reuniones ordinarias trimestrales para la aprobación de proyectos y revisión de estrategia, y reuniones ad hoc cuando sean necesarias”.

Estas diferencias de definición de funciones del CP continúan hoy en día. Según algunas personas entrevistadas los integrantes del CP solo hacen “recomendaciones”, sin embargo otras personas consideran que las “decisiones” del CP son tomadas por consenso. No obstante la caracterización de decisiones, los Actas demuestran claramente una aprobación o no de los proyectos presentados. El equipo de evaluación observa que el Comité ha rechazado un número mayor de propuestas del componente Acceso/Derecho Indígena (aproximadamente 7, algunas con la posibilidad de reformular) en comparación con el componente laboral (1) y el componente agrario en que en una sola oportunidad se solicitó una aclaración. La mayoría de los integrantes del CP entrevistados esperan una conducción estratégica de las reuniones del Comité, sin embargo, no muestran consenso sobre si el CP debe ser la instancia de aprobación o no de proyectos. En relación con el papel del CP en la selección de proyectos algunas personas entrevistadas, incluyendo miembros del propio Comité, observan que la no rotación de miembros del CP puede generar apariencias de posibles conflictos de intereses en actores externos. El equipo de evaluación es consciente que hay mecanismos internos especiales en la OSI para la aprobación de proyectos donde hay un posible conflicto de interés entre miembros de la junta directiva de la FSG. Sin embargo sería importante reflexionar acerca de la imagen institucional desde una perspectiva externa.

Un tercer aspecto de la gestión estratégica es el posicionamiento de la FSG. Las contrapartes e informantes clave valoran como fortaleza la apertura de la FSG de trabajar sobre temas políticamente sensibles en el país, especialmente apostar a la creación de la jurisdicción agraria. La FSG es conocida como una institución combinada en el sentido de que es una organización nacional pero vinculada a la OSI internacionalmente. La apuesta de FSG para generar nuevos escenarios en el sector de justicia es altamente apreciada. Sin embargo, algunas personas entrevistadas manifestaron que esta entidad no ha potenciado su valor agregado institucional en los temas incorporados en el PAJ por no contar con suficientes recursos humanos para liderar procesos estratégicos. Empero, con alianzas estratégicas en el Estado y la sociedad civil la FSG puede tomar el liderazgo y aumentar el perfil de los temas en la agenda pública sobre justicia.

3.3.2 Gestión Operativa

El equipo de evaluación encontró un énfasis en gestión operativa relacionada a las iniciativas de las contrapartes. Específicamente hay una preocupación en la administración financiera y la gestión del ciclo de proyectos por medio de los formatos de planificación e informes narrativos. Esta preocupación por la gestión operativa es evidente en Resultado 6 del marco lógico: “el programa cuenta con un sistema de seguimiento eficiente”. El equipo de evaluación encontró un sistema de seguimiento eficiente y sin precisar no hay duda que se alcanzará con facilidad los siguientes indicadores:

- 6.1 90% de proyectos auditados con resultados positivos
- 6.2 100% de las auditorías realizadas al programa con resultados positivos
- 6.3 Al 2009, al menos 12 actividades de intercambio y capacitación realizadas con los socios
- 6.4 El 100% de visitas de monitoreo vs. las planificadas anualmente
- 6.5 Sistema e información GMS se mantiene actualizado (Grant Management System de la FSG)
- 6.6 Al 2008, los sistemas de informes de las contrapartes a la FSG y de la Fundación a los donantes son armonizados.

Las contrapartes, en general, informaron que el acompañamiento administrativo financiero ha sido importante. Este fue el caso en las organizaciones con menos experiencia en ejecutar proyectos con agencias de cooperación, éstas admitieron su falta de experiencia no sólo en la administración financiera, sino también en el manejo de instrumentos con el enfoque de gestión en base de resultados. Entonces el acompañamiento intensivo en la preparación de propuestas completas y la presentación de formatos financieros en un taller es importante para una ejecución exitosa.

Sin embargo hubieron algunas contrapartes que identificaron un desequilibrio entre la atención hacia los aspectos financieros y una interlocución sustantiva sobre la problemática de fondo. El énfasis en la administración financiera y la expectativa de un alto ritmo de ejecución sobre los resultados e indicadores previstos, sin tomar en cuenta circunstancias de índole personal o contexto local, puede hacer perder productos novedosos y contrapartes estratégicas. En el caso del proyecto de Ukux'be cuando el proyecto no fue extendido por FSG (debido a un retraso de varios meses por no contar con un coordinador del proyecto) la contraparte buscó otra agencia de cooperación para poder publicar y difundirlo. Aunque se nota que la organización tampoco aceptó la idea de entregar el documento al fondo editorial del PAJ para su debida consideración por el consejo editorial. El plan de capacitación es un avance importante para fortalecer las capacidades administrativas de contrapartes, empero necesita ser acompañado con acciones sustantivas que articulen actores de la sociedad civil y éstos con instituciones estatales en el sector de justicia.

En general las contrapartes entrevistadas y los participantes de los Grupos Focales coincidieron que faltan espacios colectivos de reflexión y debate formalizados y sistemáticos en los temas que se tratan en el PAJ.

El equipo de evaluación tiene las siguientes observaciones sobre los formatos de planificación y seguimiento revisados en los documentos de los proyectos:

- Los formatos de planificación de algunas contrapartes incluyen una gran cantidad de resultados e indicadores que pueden ser difíciles de alcanzar durante el corto periodo del proyecto.
- Los indicadores de éxito deben ser útiles para medir el efecto de las acciones del proyecto. No está claro si las contrapartes aplican instrumentos de evaluación para poder verificar el alcance o no de sus resultados e indicadores. Solo los informes de la FMLL mencionan una preocupación por un sistema de monitoreo interno.
- Los indicadores de avance son actividades a realizar, entonces otra columna con el título “actividades” es a veces repetitivo.
- Algunos indicadores de éxito son realistas en la medida que pueden ser alcanzados por el esfuerzo de la contraparte. El alcance de algunos indicadores de las contrapartes dependen de la voluntad de actores externos.

- Hay mucha repetición en los informes narrativos que puede ser evitada si las contrapartes tuviesen un cuadro para llenar sus avances en relación a los indicadores. El texto narrativo puede ser utilizado por describir el contexto, obstáculos y principales logros en el periodo del informe.
- Se puede incluir rubros específicos sobre el enfoque de género en los formatos.

El Grant Management System (GMS) está diseñado para registrar información básica para dar seguimiento a los proyectos financiados. Es decir los oficiales ingresan datos relacionados a información presupuestal, descripción del proyecto, e informes financieros y narrativos preparados por las contrapartes. No es un sistema de planificación, monitoreo y evaluación, por eso la FSG ha diseñado sus propios formatos que incorporan un enfoque de gestión en base a resultados de las iniciativas.

El enfoque en el seguimiento de progreso hacia resultados a nivel del proyecto visibiliza alcances específicos, sin embargo no siempre suben a un nivel superior del Programa. Se entiende que un consultor tiene una propuesta de una metodología para el seguimiento de proyectos. Sin embargo lo más urgente, según el equipo de evaluación, es una metodología al nivel del Programa.

Hasta el momento no se percibe un conocimiento técnico instalado en la FSG sobre las metodologías de gestión por resultados. En la propuesta del consultor se define y contrasta un resultado con cambios de comportamiento bajo el enfoque de “teoría de cambio”. Sin embargo, muchas agencias de cooperación definen un resultado como un cambio en el escenario de desarrollo donde los socios del proyecto pretenden incidir. Gestión por resultados, mapeo de alcances o teoría de cambio, todas estas aproximaciones apuestan a generar cambios en prácticas, políticas y comportamientos de individuos, grupos o instituciones. En el PAJ el reto no es escoger una metodología sobre otra, sino planificar estratégica, política e integralmente para lograr los objetivos estratégicos y resultados esperados y a la vez no descargar todo el sistema de monitoreo hacia las contrapartes.

Una gestión operativa dentro un programa requiere no sólo una metodología para dar seguimiento a proyectos sino una metodología de gestión estratégica que incorpore las herramientas para planificación, monitoreo y evaluación en distintos niveles de acción y con la posibilidad de sumar los resultados o cambios (con sus indicadores de medición) al nivel del programa.

3.4 Sostenibilidad

La pregunta clave para evaluar la sostenibilidad es averiguar si se demuestra la posibilidad de que las iniciativas apoyadas y los resultados o cambios generados continuarán después de que termine el apoyo del PAJ. En seguida se presenta los indicadores de sostenibilidad y los obstáculos de sostenibilidad observados durante la fase de investigación y luego las oportunidades o potencialidades no exploradas.

3.4.1 Avances en la Sostenibilidad

El equipo percibió la posibilidad de mantener los avances hacia el acceso a la justicia al nivel local donde organizaciones de la sociedad civil han podido:

- generar nuevos conocimientos en titulares de derechos por medio de capacitación y acompañamiento
- recuperar o fortalecer prácticas en el ámbito de derecho indígena en base de la cosmovisión maya
- generar redes de trabajo que vinculan no solo varios sectores de la sociedad civil sino también la sociedad civil con el Estado
- resolución definitiva de algunos conflictos agrarios.

3.4.2 Obstáculos de Sostenibilidad

El acceso a justicia, sea acceso al sistema ordinario de justicia o el sistema jurídico indígena, requiere la participación e interlocución activa de parte de actores estatales para lograr cambios sustentables. Otro obstáculo principal es la posible dispersión del PAJ en una gran cantidad de iniciativas no articuladas (73 iniciativas en los cuatro componentes). El equipo de evaluación resume los obstáculos más importantes identificados durante la fase de investigación:

- La falta de interlocución con el Organismo Judicial y otras instancias tales como la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector de Justicia, limita el perfil del PAJ en relación con las autoridades institucionales.
- No tener rutas estratégicas y programáticas que aseguren una articulación, coordinación y complementariedad entre esfuerzos disminuye la posibilidad de generar una masa crítica que puede sostener un cambio.
- Las autoridades del Ministerio de Trabajo y Previsión Social del anterior Gobierno se alinearon con el sector empresarial en violación de su rol tutelar. Las actuales autoridades han demostrado mayor apertura y seriedad.
- Falta de conocimiento de derechos constitucionales, leyes nacionales y convenios internacionales por jueces y abogados, especialmente en relación a los pueblos indígenas y su derecho de mantener sus propios sistemas jurídicos (Art. 34 de la Declaración de la ONU) y los derechos laborales.
- Injerencia del sector económico en los temas agrarios y laborales en las instituciones estatales responsables.

3.4.3 Oportunidades y potencialidades no aprovechadas

La posibilidad de sostener cambios en conductas, políticas y procedimientos en el ámbito de justicia requiere que el PAJ retome iniciativas estratégicas e impactantes para dejar constancia de herramientas y precedentes duraderas. Además, es necesario aprovechar el posicionamiento de la FSG como institución nacional con perfil internacional. Algunas oportunidades identificadas por el equipo de evaluación son:

- Sigue claro que las materias de justicia no atendidas por el Estado ni la cooperación internacional son los temas que corresponden al PAJ y por tanto deja un espacio importante que la FSG puede ocupar con mayor esfuerzo.
- Otras agencias de cooperación han optado por presentar propuestas técnicas para su debida discusión con el OJ u otras entidades estatales, para poder agilizar acciones concretas de una manera conjunta pero sin dejar la ejecución en Magistrados u otras autoridades sin experiencia necesaria para gestionar fondos o procesos de la cooperación.
- Se puede empezar a promover propuestas importantes para la próxima Corte cuyos integrantes serán nombrados el próximo año. Por ejemplo, contactarse con candidatos declarados para conocer sus posiciones sobre los temas que corresponden al PAJ. También se puede plantear la idea de un comité sobre acceso a la justicia al interior de la Corte en la próxima gestión. Estas acciones estratégicas deben ser apoyadas también por las agencias de cooperación en sus reuniones bilaterales y multilaterales.
- Las “reglas” de la FSG permiten apoyo a iniciativas de 3 años y por tanto el PAJ debe contemplar iniciativas conjuntas con actores clave y precalificados para generar mayor influencia en las autoridades estatales.

- La FSG cuenta con la capacidad de convocar expertos internacionales para su participación en seminarios de alto perfil y reuniones cerradas con autoridades estatales. Ha sido importante en el tema agrario y parece urgente en relación de pluralismo jurídico para poder responder a la propuesta actual del Magistrado de Pacay.
- No existe un monitoreo regular a nivel nacional de una gama de indicadores sobre acceso a la justicia en las tres temáticas en el sentido más amplio de acceso físico, justo (incluyendo pertinencia cultural) e igual.

4. Conclusiones

Pertinencia

- El ímpetu del programa incorpora las lecciones aprendidas de experiencias anteriores de la cooperación internacional.
- El marco estratégico del PAJ es pertinente en el contexto histórico y actual en relación a la problemática de acceso a la justicia en Guatemala.
- Las áreas temáticas no son promovidas integralmente en otro programa y por tanto el PAJ sitúa la FSG en una buena posición para generar transformaciones importantes en acceso a justicia.
- El diseño original fue correcto y mantiene su vigencia en las tres áreas temáticas relacionadas al acceso a justicia en Guatemala: indígena, laboral y agrario.
- La apuesta del PAJ por un modelo de pluralismo jurídico sin subordinación es coherente con derechos internacionales otorgados a pueblos indígenas.
- Integrar el concepto de equidad de género con pertinencia cultural en las tres áreas temáticas es a la vez relevante y un reto pendiente de enfrentar cabalmente.

Resultados

Programa en General

- Se perdió el enfoque programático en cada instancia del PAJ, es decir en el CP, FSG y la ejecución técnica cuando arrancó operativamente en 2005 y 2006, lo cual afectó negativamente el progreso pleno hacia los objetivos estratégicos.
- A pesar de no estar planificando y articulando acciones estratégicas en cada componente, las iniciativas seleccionadas son coherentes con los ejes identificados en el marco estratégico.
- El avance hacia los objetivos estratégicos es limitado por no haber una sostenida interlocución e iniciativas conjuntas con entidades estatales.
- En general, los proyectos operativos del propio PAJ han generado mayores efectos estratégicos.
- El avance hacia los indicadores en el marco lógico del PAJ sería logrado plenamente en cuanto haya un fortalecimiento del enfoque programático con estrategias específicas de lograr los objetivos y resultados.
- El componente del Programa Integral no ha sido aplicado estratégicamente para aprovechar sinergias entre contrapartes y temas o incidir políticamente en el Estado guatemalteco en base a la acumulación de experiencias.

El enfoque de género no está integrado visiblemente en todos los proyectos.

Componente Indígena

- A pesar del arranque lento, actualmente hay un buen número de iniciativas que podrían lograr resultados positivos a nivel local o específico en ambos ejes del componente.
- Aunque hay algunas iniciativas que promueven experiencias locales de coordinación entre sistemas jurídicos, la promoción de condiciones favorables a un pluralismo jurídico igualitario ha sido muy débil al nivel macro (nacional).
- El esfuerzo a nivel local necesita ser complementado con acciones estratégicas y políticas para aumentar la visibilidad del debate del pluralismo jurídico.
- El PAJ no ha podido lograr una interlocución fluida con entidades estatales importantes, incluyendo Codisra, DEMI, el OJ, entre otras para poder combinar esfuerzos hacia el mejoramiento del acceso a la justicia ordinaria.

Componente Laboral

- Hay un avance importante en el nivel de conocimiento de derechos laborales entre los participantes de los procesos formativos de contrapartes.
- Los eventos públicos de la FSG y el trabajo anterior de la Sub Comisión Laboral de la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia aumentaron el nivel del debate sobre derecho laboral.
- No se logró una interlocución fluida con Magistrados del OJ para promover acciones concretas en relación a reformas del derecho procesal laboral, un tema que sigue urgente.

Componente Agrario

- Es el componente que más orgánicamente (integralmente en sus 3 ejes) fue impulsado por el PAJ en dirección de su objetivos estratégicos.
- La creación de la Jurisdicción Agraria fue la apuesta fundamental y aún con el fracaso formal, el proceso representa un paso hacia adelante en el debate nacional y hoy se tiene una comprensión distinta y más desarrollada de la existente al inicio del programa.
- El fortalecimiento de instituciones vinculadas a la atención de conflictos agrarios estuvo adecuadamente orientada, sin embargo factores del entorno político limitaron la sostenibilidad de sus resultados.
- El programa reaccionó rápidamente a esos límites incrementando el apoyo a la atención territorialmente regionalizada de los conflictos agrarios y a la investigación sobre temas vinculados.

Eficiencia

Gestión Estratégica y Programática

- La FSG, por su perfil institucional y sus objetivos estratégicos, está bien posicionada para relacionarse con la diversidad de actores, elemento requerido por los objetivos estratégicos del PAJ.
- La FSG ha asumido el PAJ aplicando con mayor énfasis la modalidad de “grants making” que una implementación integral en base a una gestión más activa y dirigida por personal o consultores de la Fundación. Un enfoque coordinado programático -que contempló el diseño inicial del PAJ– avanzará los objetivos y resultados en mayor medida.

- Operar un fondo para financiar iniciativas pequeñas y no articuladas no logra generar cambios importantes y sustentables en los cuatro componentes.
- No está claro, por las directrices de Open Society Initiative y su aplicación nacional (la sistematización de buenas prácticas en selección de proyectos demuestra “reglas” en relación de límites en presupuestos de proyectos, duración de proyectos y costos para personal) y por la decisión de integrar el PAJ en la estructura de la FSG si la FSG tiene la posibilidad o deseo de implementar cabalmente un enfoque programático y estratégico en acceso a la justicia.
- El Comité Político no ha tenido un mandato claro sobre el programa y no hay claridad si es la instancia apropiada para seleccionar proyectos, aunque en la práctica sigue siendo un comité de aprobación de proyectos.

Gestión Operativa

- Institucionalmente la FSG no contó con sistemas de planificación, monitoreo y evaluación en base a resultados/cambios y por tanto, el PAJ ha provocado la necesidad de diseñar y ajustar un sistema dirigido al seguimiento de iniciativas de las contrapartes. Está pendiente contemplar un sistema de monitoreo a nivel estratégico y programático, es decir un sistema que monitoree el alcance de los objetivos estratégicos y cambios esperados al nivel del programa.
- El equipo técnico ha hecho un gran esfuerzo en su acompañamiento en aspectos administrativos con las contrapartes sin tener la posibilidad de facilitar espacios de reflexión y debate en una manera sistemática.

Sostenibilidad

- La FSG está bien posicionada para identificar algunas iniciativas necesarias en los ejes estratégicos.
- Los resultados/cambios gozarán de mayor sostenibilidad si el PAJ logra relacionarse con autoridades estatales y a la vez servir como puente entre el Estado y la sociedad civil.

5. Lecciones Aprendidas

Acceso a Justicia

- Las acciones que apoyan un mayor y mejor acceso a la justicia, son exitosas en la medida que hayan acciones paralelas de asociación estratégica y coordinada con la cooperación internacional, la institucionalidad estatal y la sociedad civil.
- Una visión compartida en la temática sustantiva (acceso a la justicia de pueblos indígenas) entre los socios del programa es un buen punto de partida que necesita ser acompañado con discusiones sobre modalidades de gestión adecuadas a los objetivos.
- Una visión integral y articulada de los temas de acceso a justicia aporta a la identificación de obstáculos y oportunidades. Se puede comprender el impacto de acciones gubernamentales (por ejemplo las juntas locales de seguridad) por la información recogida de organizaciones indígenas o socios de comunidades indígenas. También se pueden visualizar temas complementarios tales como laborales y agrarios.
- Una relación política, estratégica y continua con los Magistrados de la Corte Suprema y otras entidades estatales facilita acciones coordinadas.

- Para lograr la integración del enfoque de género se requiere una estrategia precisa y práctica. La incorporación del enfoque de género en el sistema jurídico indígena requiere una estrategia especial que define el tratamiento del tema desde una perspectiva de pertinencia cultural.
- La generación de conocimiento en actores sociales como son los campesinos, líderes sindicales y autoridades indígenas sobre los sistemas jurídicos en el país mejoran las posibilidades de sostenibilidad después de la conclusión del programa.

Gestión Estratégica

- Cuando no hay voluntad política en el Estado para transformar la justicia en el país es necesario desarrollar y fortalecer actores locales y una “masa crítica” dentro de la sociedad civil para provocar el cambio en el Estado a nivel central. Es decir, actores formados y proyectos pilotos en el nivel local y desde la sociedad civil y en circunstancias favorables desde el Estado, que pueden presentarse en cualquier momento, podrían favorecer el cambio esperado de una justicia plural.
- Una gran cantidad de iniciativas pequeñas en varios departamentos requiere mucho esfuerzo en acompañamiento y monitoreo y por tanto no es una modalidad de gestión muy eficiente para lograr los objetivos.
- Existen mayores posibilidades de efectos estratégicos en el ámbito macro político cuando la FSG/PAJ lidera proyectos operativos pertinentes.
- Un liderazgo dinámico es necesario para impulsar un enfoque programático e integral.

6. Recomendaciones

El equipo de evaluación recomienda a los socios del Programa que:

1. Gestión

- 1.1 La junta directiva de la FSG decida institucionalmente sobre su disposición de implementar el PAJ con todos los contenidos de su marco estratégico, por medio de un enfoque integral, estratégico y programático.
- 1.2 En relación a lo anterior, la FSG presente a Asdi y Dinamarca una propuesta de una nueva modalidad de gestión estratégica y programática de implementación del PAJ, que supere las limitaciones encontradas en la evaluación.
- 1.3 La FSG considere limitar el mecanismo de financiamiento de iniciativas a nivel micro-local a no más de un tercio del presupuesto para poder destinar mayor cantidad de fondos a acciones estratégicas al nivel macro nacional político, a ser co-implementados conjuntamente entre la FSG y aliados estratégicos.
- 1.4 La FSG aumente su esfuerzo programático de implementación del marco estratégico del PAJ. Se sugiere que la FSG considere:
 - El papel de un Director de Programas en el PAJ.
 - Contratar asesores especializados con alto perfil en las tres áreas temáticas del PAJ.
 - Aumentar su capacidad de liderar acciones novedosas en los temas (contratar expertos por tema o asesores que cuenten con el perfil académico y profesional) para dialogar con oficiales de alto rango, incluyendo los Magistrados de la Corte Suprema de Justicia.

- Presentar propuestas técnicas fundamentadas a entidades estatales con el propósito de realizar iniciativas conjuntas (proyectos operativos o co-implementados).
 - Disminuir el número de proyectos para no dedicar los recursos humanos del PAJ en administración y monitoreo de muchas iniciativas pequeñas.
 - Diseño urgente de un ágil sistema de planificación, monitoreo y evaluación por resultados o cambios a dos niveles: Iniciativas y Programa.
- 1.5 Asdi, Dinamarca y FSG desarrollen Términos de Referencia para el Comité Político que incorporen los siguientes puntos:
- Rotación de miembros independientes y de la junta directiva de la FSG después 2 años de participación (con traslape).
 - Reglas para asistencia (y cambio de representación por ausencia), periodicidad de reuniones, quórum, método de toma de decisiones
 - Elaborar o aprobar directrices o rutas estratégicas para orientar los componentes temáticos y el Programa Integral (el ¿como?).
 - Elaborar o aprobar una ruta estratégica o pautas para orientar el enfoque de género en cada componente del PAJ.
 - Velar para la integridad del PAJ y la gestión programática.
 - Identificar acciones complementarias al nivel técnico, de cooperación o diplomático que los integrantes del Comité puedan asumir para avanzar los objetivos estratégicos.
- 1.6 El CP defina áreas de acción donde es pertinente actuar concertadamente entre FSG-Asdi-DANI-DA, para impulsar las acciones novedosas previstas y la relación cualificada con el Estado y la cooperación internacional.
- 1.7 La FSG diseñe un ágil, breve y preciso sistema de planificación, monitoreo y evaluación que apunte a generar resultados/cambios al nivel específico de iniciativas y a nivel programático.

2. Temas Programáticos

General

- 2.1 El PAJ aumente significativamente la atención a acceso a mujeres a la justicia en cada tema y asegurar el análisis de género en cada iniciativa manteniendo como hasta ahora los tres temas sustantivos como prioridades.
- 2.2 Determinae definitivamente si la población meta en el PAJ son los pueblos indígenas y luego planificar las iniciativas, aún en los temas laborales y agrarios desde esta perspectiva.
- 2.3 Se considere la disolución del componente de Coordinación para convertir la coordinación entre la sociedad civil y el Estado en un método transversal central en cada unos de los tres temas sustantivos para alcanzar el objetivo estratégico relevante.
- 2.4 El Programa Integral se convierta en un cuarto componente que trate las iniciativas que integran todos los temas del PAJ además del aspecto metodológico de coordinación. El componente integral sería el espacio de confluencia de temas, de actores, de incidencia política y estratégica entre aliados y los socios del PAJ.

- 2.5 La FSG/PAJ identifique iniciativas estratégicas al nivel nacional (macro) y al nivel local (micro) con actores estratégicos para establecer una clara vinculación entre las experiencias locales y las políticas y prácticas generadas al nivel nacional.

En relación a los componentes, el equipo de evaluación considera necesario:

Acceso/Derecho Indígena

- 2.5 Identificar prioridades en el acceso de justicia al sistema ordinario y una ruta crítica, conjuntamente con entidades estatales clave y organizaciones de la sociedad civil.
- 2.6 Co-implementar iniciativas estratégicas de alto impacto a nivel nacional con aliados estratégicos, sean entidades estatales como Codisra, DEMI o el Organismo Judicial o de la sociedad civil.
- 2.7 Dar seguimiento, sistematizar y estudiar las experiencias locales apoyadas en comunidades para identificar los factores de éxito y los obstáculos hacia el pluralismo jurídico igualitario.
- 2.8 Elevar el debate sobre pluralismo jurídico en el país por medio de iniciativas complementarias e impactantes con alianzas estratégicas.
- Foro internacional con expertos de varios países.
 - Conversatorios en programas radiales.
 - Promover diálogo intra sectorial con autoridades tradicionales y operadores de justicia para que cada sector desarrolle sus propuestas sobre pluralismo jurídico.
 - Reuniones cerradas y no vinculantes entre autoridades tradicionales y operadores de justicia del sistema ordinario.
- 2.9 Insertar un eje estratégico en este componente sobre el acceso de mujeres indígenas a la justicia con énfasis en violencia contra la mujer, ya sea en el sistema ordinario o el sistema jurídico indígena.

Laboral

- 2.10 Generar diálogo tripartito no vinculante sobre temas relevantes para elevar el nivel de debate e incidir paulatinamente en el cumplimiento de derechos laborales y sindicales con la participación periódica de expertos internacionales.
- 2.11 Fortalecer y sostener la interlocución con el MTPS para aprovechar su apertura a trabajar con entidades externas.
- 2.12 Reconsiderar el proyecto de reforma procesal en derecho laboral con la CSJ bajo una modalidad de co-implementación.
- 2.13 Considerar apoyo a juzgados de trabajo y familia en áreas del país donde la cooperación española no está atendiendo el proceso de oralización.
- 2.14 Generar y/o fortalecer espacios de coordinación entre actores sociales y el Estado en materia laboral para promover el alcance del objetivo estratégico relacionado a Coordinación.

Agrario

- 2.15 Generar espacios de debate y reflexión (no vinculante) con académicos, egresados del diplomado, empresarios, organizaciones de la sociedad civil, el Gobierno y el Organismo Judicial en relación a los 4 temas sensibles detectados en el anterior diálogo nacional agrario (carácter de la propiedad privada, función social de la tierra, carácter tutelar de la Ley y condiciones de afectación de la propiedad agraria).

2.16 Fortalecer los mecanismos y capacidades para atender conflictos agrarios:

- Concluir sistematizaciones e investigaciones pendientes en cuanto a conflictividad agraria para impulsar una política pública del actual gobierno que re-active y fortalezca a la Secretaría de Asuntos Agrarios.
- Sistematizar las experiencias exitosas actuales apoyadas por el PAJ para derivar modelos replicables de atención de conflictos agrarios que puedan articularse a políticas públicas gubernamentales aplicadas por la SAA y Centros de Mediación del Organismo Judicial.

2.17 Para favorecer el acceso a la justicia en materia agraria considerar la posibilidad de generar una propuesta sobre el derecho procesal agrario entre la CSJ con el apoyo técnico de la Facultad de Derecho de la USAC y/o juristas internacionales.

2.18 Profundizar el enfoque de género en el componente para aumentar la atención a las pautas ya identificadas en el marco estratégico.

Componente Integral

2.19 Establecer un plan de acción para articular los temas y actores prioritarios del PAJ en el nivel central y en el nivel local, por ejemplo se puede considerar:

- La aplicación inmediata del Convenio 169 de la OIT a nivel municipal, departamental y nacional, aprovechando los elementos de la legislación actual y la jurisprudencia existente.
- Propuestas innovadoras para que las autoridades de los sistemas jurídicos (ordinario e indígena) atiendan los casos de violencia contra mujeres con pertinencia cultural y un enfoque de equidad de género.
- Espacios de reflexión regular entre contrapartes e invitados especiales para avanzar la reflexión y la elaboración de propuestas concretas sobre los temas clave de los 3 componentes del acceso a justicia.
- Propiciar agendas departamentales del acceso a justicia en temas estratégicos de los 3 componentes derivados de la reflexión descentralizada.
- Elaborar un boletín sobre experiencias del PAJ y de entidades externas sobre el acceso a justicia en un país plural.

2.20 Fortalecer o promover comités departamentales o municipales de justicia para que los temas de acceso a justicia, seguridad, violencia contra la mujer y pluralismo jurídico puedan estar tratados integral e interculturalmente por autoridades tradicionales, autoridades locales, operadores de justicia y representantes de organizaciones de la sociedad civil sin el traslado de obligaciones de la policía a las comunidades. Se puede construir un modelo idóneo en base a una reflexión crítica de la experiencia de Alta Verapaz. Se requiere una participación significativa de la FSG para acompañar estos espacios de coordinación para que los hallazgos pertinentes de los componentes temáticos estén integrados y tratados.

Anexo A: Términos de Referencia

Evaluación del Programa Acceso a Justicia en Guatemala de la Fundación Soros Guatemala

1. Propósito de la evaluación

La evaluación del Programa Acceso a Justicia de la Fundación Soros Guatemala (PAJ) tiene como función aportar de manera objetiva, independiente e imparcial, una valoración de la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad del Programa¹², como un mecanismo innovador de cooperación, que representa una iniciativa conjunta de la Fundación Soros Guatemala (FSG), la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi) y la Asistencia al Desarrollo Internacional del Gobierno del Reino de Dinamarca, (DANIDA). Además, se espera que bajo estos mismos criterios la evaluación brindara recomendaciones concretas para mejorar los resultados del Programa durante su último periodo de ejecución.

2. Antecedentes

El PAJ fue creado como una iniciativa conjunta de la Fundación Soros Guatemala (FSG) y la Agencia Sueca de Cooperación Internacional para el Desarrollo (Asdi), con la intención de unir esfuerzos alrededor de objetivos compartidos. El PAJ es administrado por FSG. Fue establecido para un período de tres años mediante la firma de un convenio entre las dos entidades en diciembre de 2004, plazo que fue extendido en 2007 por un período adicional de un año. El PAJ se ha construido sobre la base de la importante trayectoria de trabajo desarrollada durante los últimos años por ambas entidades en apoyo a iniciativas para mejorar el acceso a la justicia en Guatemala.

A través de convenio firmado en mayo de 2007, la Asistencia al Desarrollo Internacional, del Gobierno del Reino de Dinamarca, (DANIDA), se incorporó al PAJ, dentro del marco del marco estratégico ya definido por FSG y Asdi. La contribución de Dinamarca al PAJ busca asegurar un mayor énfasis en iniciativas para facilitar el acceso de mujeres a la justicia en las esferas no penales.

En las discusiones que llevaron a la creación del PAJ, la FSG y Asdi identificaron dos grandes áreas de convergencia de visión que ahora forman parte del ideario básico del Programa:

- El reconocimiento del derecho indígena y consuetudinario como mecanismos facilitadores para la resolución de conflictos y la necesidad de una armoniosa relación de éstos con la justicia estatal; y
- La necesidad de despenalizar y transformar áreas del derecho que necesitan una judicatura y código específicos, especialmente en lo agrario y lo laboral.

A la vez, se parte de la hipótesis de que la ruta crítica para mejorar el acceso a justicia en Guatemala pasa por:

- Una mejor coordinación del sistema oficial de administración de justicia, tanto hacia adentro entre sus diversas instituciones, como hacia fuera, con el derecho indígena, con los mecanismos alternativos de resolución de conflictos, y con la sociedad civil que interactúa con el sistema;
- El reconocimiento formal de soluciones de conflictos que emanan del sistema jurídico indígena y de mecanismos alternativos de resolución de conflictos; y
- El desarrollo y consolidación de las judicaturas específicas.

¹² La terminología de la evaluación se basará en el glosario de los términos principales de evaluación y gestión basada en resultados de OCDE/CAD y se adjuntan como anexo III.

A raíz de este análisis, se definieron tres áreas de trabajo que se han estructurado como los principales componentes del PAJ: i) Acceso de pueblos indígenas/derecho indígena, ii) Derecho agrario, y iii) Derecho laboral. A la vez se incluyó en el PAJ, una línea de apoyo a iniciativas para mejorar la coordinación entre las instituciones del sistema estatal de administración de justicia y de éste con la sociedad civil que interactúa con él, en las cuales figuraba la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia. Asimismo se contemplan algunas acciones que abarcan todas estas problemáticas, de manera integral (“programa integral”)¹³.

La incorporación de Dinamarca al PAJ en 2007 se produjo dentro del marco estratégico ya existente. La contribución de DANIDA busca asegurar un mayor énfasis en iniciativas que faciliten el acceso de mujeres a la justicia, sin que se contemple como otro componente específico. Esta “transversalización” de atención a la situación de las mujeres con respecto a justicia, se implementa en los ámbitos temáticos definidos (indígena, laboral, agrario), así como en iniciativas para mejorar la coordinación, ampliando los enfoques de ésta para poder considerar solicitudes relacionadas a la violencia doméstica, u otras problemáticas específicas de la mujer y justicia. Este planteamiento no implica que la contribución danesa se utiliza exclusivamente para apoyar esfuerzos dirigidos a mejorar el acceso de mujeres a la justicia, sino que en el conjunto del Programa, se busca asegurar un trabajo relevante y efectivo con este propósito.

3. Alcance, Preguntas Específicas y Recomendaciones de la Evaluación

3.1. Alcance

La evaluación cubrirá el Programa desde su inicio hasta esta fecha (desde Diciembre 2004 hasta Julio 2008), incluyendo consecuentemente tanto el periodo de apoyo financiero de Asdi como de DANIDA.

3.2. Preguntas Específicas

La evaluación analizará al menos las siguientes preguntas:

- ¿Cuál es la relevancia del marco estratégico y los supuestos de partida del PAJ en relación al (i) contexto del acceso a justicia de los pueblos indígenas Guatemaltecos, (ii) a las realidades actuales (prioridades, necesidades y capacidades) de los pueblos indígenas y (iii) al fortalecimiento y modernización del sistema oficial de justicia?
- ¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de los objetivos del PAJ y que incidencia han tenido los cambios de estrategia de PAJ en el cumplimiento de estos objetivos? Debe incluirse un análisis de las principales oportunidades y los obstáculos para el cumplimiento de los objetivos así como recomendaciones concretas de cómo se puede mejorar su cumplimiento.
- ¿Cuáles han sido los efectos e impactos, entendidos según la terminología de OCDE/CAD, del PAJ en el nivel específico (comunidades, municipios y instituciones en que PAJ actúa/actuó) y general (actividades y proyectos de PAJ como conjunto, incluyendo posibles sinergias entre los diferentes componentes del PAJ, entre sus contrapartes o con iniciativas de otros actores exógenos al programa)?
- ¿Cómo se puede mejorar la gestión basada en resultados del PAJ? Debe considerarse, entre otros aspectos, formas de medir el cumplimiento de resultados, objetivos e impactos y el uso del Sistema de monitoreo y seguimiento del FSG (General Management System GMS)
- ¿Cuál es la eficiencia de PAJ en relación a otras iniciativas que promueven el acceso a justicia de los pueblos indígenas en nivel nacional? Este punto se considera tanto en relación a su eficiencia de costo (relación costo-resultados obtenidos) como en el sentido de su carácter como mecanismo innovador de cooperación.

¹³ El Marco Estratégico y el Marco Lógico del Programa se adjuntan como anexos I y II, respectivamente.

- ¿Hasta qué punto serán sostenibles los resultados a los cuales ha contribuido el PAJ una vez que haya terminado el Programa? ¿Cuáles son las principales potencialidades y obstáculos encontrados para que el PAJ incida sobre el sistema oficial de justicia? ¿Cómo aprovecharlos /superarlos?
- ¿Cuáles son los mecanismos, iniciativas y actividades para promover la equidad de género del PAJ? ¿Con qué resultados? ¿Cómo se puede fortalecer la perspectiva de género de lo trabajado por PAJ?

3.3 Lecciones Aprendidas y Recomendaciones

Se solicita que el equipo evaluador identifique lecciones aprendidas en todos los ámbitos mencionados así como realizar recomendaciones concretas para mejorar la relevancia, eficacia, eficiencia, impacto y sostenibilidad del Programa durante su último periodo de ejecución.

4. Proceso de Evaluación y Metodología

La evaluación se llevará a cabo conforme los Estándares de Calidad y Evaluación de OCDE/CAD¹⁴ y comprenderá al menos las siguientes fases (los detalles de las mismas serán definidas a partir de las propuestas de los consultores):

Fase Inicial (máx. 2 semanas)

- Estudio por parte del equipo evaluador de documentación existente del PAJ, que incluirá los convenios firmados entre FSG, Asdi y DANIDA, la documentación relevante de PAJ de Asdi y DANIDA, los estados del arte temáticos, la estrategia del PAJ, los convenios firmados con contrapartes, las actas de Comité Político del PAJ, y el marco estratégico y político de gestión de estrategia de FSG.
- Elaboración de informe de la fase inicial que contendrá una propuesta revisada de la evaluación (preguntas, metodología y cronograma de trabajo), a ser presentado por vía electrónica a FSG, Asdi y DANIDA para sus comentarios. El informe será aprobado por Asdi, con la no objeción de DANIDA. La aprobación del informe será un requisito para el inicio de la próxima fase.

Fase de Investigación (máx. 2 semanas)

- Reunión de arranque con FSG, Asdi y DANIDA en la Embajada de Suecia en Guatemala, donde será presentada el contenido, la metodología y el cronograma de trabajo de la evaluación por el equipo evaluador.
- Visitas de campo a una muestra estratégica de las contrapartes del PAJ, que será elegida de mutuo acuerdo por Asdi, DANIDA y FSG y definida de acuerdo con los propósitos de la evaluación;
- Entrevistas a una muestra estratégica de las contrapartes del PAJ, que será elegida de mutuo acuerdo por Asdi, DANIDA y FSG y definida de acuerdo con los propósitos de la evaluación.
- Entrevistas de una muestra estratégica de beneficiarios actuales y pasados del PAJ, que será elegida de mutuo acuerdo por Asdi, DANIDA y FSG y definida de acuerdo con los propósitos de la evaluación;
- Entrevistas con funcionarios de la FSG, Asdi y DANIDA;
- Entrevistas a informantes clave, incluyendo expertos nacionales en materia de acceso a justicia, autoridades locales y nacionales relevantes;
- Presentación de hallazgos, conclusiones y recomendaciones tentativas de la evaluación por el equipo evaluador a FSG, Asdi y DANIDA.

¹⁴ Los Estándares de Calidad de Evaluación de OCDE/CAD se adjunta como anexo IV.

Fase de Redacción de Informes (máx. 2 semanas)

- Elaboración del primer borrador del informe, que deberá ser presentado por vía electrónica a FSG, Asdi y DANIDA para sus comentarios.
- Elaboración del informe final de la evaluación, a ser presentado por vía electrónica a FSG, Asdi y DANIDA. El informe será aprobado por Asdi, con la no objeción de DANIDA.

5. Gestión de la Evaluación

La gestión del proceso de la evaluación será a cargo de un Comité de Gestión constituida por una persona de la FSG, una persona de Asdi y una persona de DANIDA. Este comité será el principal contacto de los evaluadores y se responsabiliza por atender las diferentes demandas de los evaluadores así como proponer comentarios a los borradores de los informes de la evaluación.

6. Equipo de Evaluación

El equipo evaluador estará conformado por dos evaluadores/as. Al menos uno/a de los evaluadores deberá poseer experiencia y conocimiento verificable del problema de acceso a justicia en Guatemala o al menos de los países de la región centroamericana. Los dos evaluadores deberán acreditar experiencia verificable en la evaluación de programas semejantes, poseer formación académica en ciencias sociales y jurídicas, y tener experiencia verificable de análisis de género y derechos de los pueblos indígenas. Además, los dos evaluadores deben tener fluidez en el idioma español (hablado y escrito).

Los evaluadores serán seleccionados por Asdi y DANIDA. FSG deberá expresar por escrito su “no objeción” a la selección del equipo consultor. Asdi contratará al equipo y se encargará del costo de la evaluación.

Los evaluadores/as realizan su trabajo de manera independiente del PAJ, con total imparcialidad y objetividad. Sin embargo, se ejecuta la labor con transparencia hacia PAJ y con su participación donde posible sin arriesgar la imparcialidad y objetividad de la evaluación. El proceso de evaluación, elaboración de instrumentos, cronograma de visitas, y otros, queda a cargo del equipo de evaluación.

7. Productos e Informes

Los evaluadores/as deberán presentar ante FSG, Asdi y DANIDA los siguientes productos:

- Informe de la fase inicial, que contendrá una propuesta profundizada de la evaluación (preguntas, metodología y cronograma de trabajo) a ser presentado por vía electrónica al Comité de Gestión para sus comentarios. Una vez incorporados, el informe será presentado a Asdi y DANIDA para su aprobación. La aprobación es un requisito para iniciar la próxima fase de la evaluación.
- Primer Borrador con hallazgos, conclusiones y recomendaciones, que será presentado al Comité de Gestión para sus observaciones;
- Informe final (máximo de 30 páginas más los anexos respectivos), que tendrá el siguiente formato:
 - Resumen ejecutivo;
 - Introducción;
 - Descripción de PAJ;
 - Hallazgos;

- Conclusiones Evaluativas;
- Lecciones Aprendidas;
- Recomendaciones;
- Anexos;
- Listado –nombre, dirección, teléfono y cargo- de contactos, personas, organizaciones entrevistados/ visitados; y,
- Otros anexos que se consideren pertinentes.

El informe final será aprobado por Asdi y DANIDA.

Los informes serán escritos en el idioma español y según la terminología de evaluación y gestión basada en resultados de OCDE/CAD.

8. Fechas límite de aplicación, duración de la evaluación, honorarios y forma de pago

Las propuestas de la evaluación deberán ser entregadas a Asdi en la Embajada de Suecia en Guatemala hasta el 10 de julio, 2008. Serán entregadas por vía electrónica al e-mail: jacob.tamm@foreign.ministry.se. Las aplicaciones deberán contener:

- Una propuesta de evaluación técnica (contenido, metodología, cronograma de trabajo) y financiera.
- Los curriculum vitae del equipo evaluador, incluyendo explicación de cómo las calificaciones y experiencias corresponden a lo solicitado.

La duración de la evaluación será de lo correspondiente de un máximo de 6 semanas, periodo sujeto a cambios según las propuestas de los evaluadores. La evaluación deberá de iniciarse el 18 de agosto de 2008, y deberá estar finalizada el 29 de septiembre de 2008.

El pago de la evaluación será realizada a la entrega satisfactoria por parte del equipo evaluador y aprobación por parte de Asdi y DANIDA de la totalidad de los productos.

Anexo B: Documentos Revisados

Documentos Externos de Contexto

Asociación de Investigación y Estudios Sociales y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos, *Acceso de los pueblos indígenas a la justicia desde el enfoque de derechos humanos: Perspectivas en el derecho indígena y en el sistema de justicia oficial* (Guatemala, 2008).

Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos, *Observatorio de Derechos Laborales*, Año 1, número 1 (Guatemala, 2007).

Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, *Acceso de los indígenas a la justicia oficial en Guatemala: Percepción y recomendaciones desde las/los usuarios* (Guatemala, 2007).

Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, *Propuestas de lineamientos de políticas públicas para el acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial* (Guatemala, 2007).

DEMI, *El Acceso de las Mujeres Indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala* (Guatemala: 2007).

Jan Arno Hessbruegge y Carlos Fred Ochoa García, *Mayan Law in Post-Conflict Guatemala* (Guatemala, 2004).

ICCPG, Informe del Observatorio de Justicia Penal.

Inter-American Commission on Human Rights, Access to Justice as a Guarantee of Economic, Social, and Cultural Rights. A Review of the Standards Adopted by the Inter-American System of Human Rights.

Unsitragua, Diagnóstico de la Justicia Laboral 2006 (Guatemala, 2008).

Unsitragua, Diagnóstico de la Justicia Laboral 2007 (Guatemala, 2007).

Leiria Teresa Vay Garcia, CODECA, *Las Organizaciones Campesinas y las acciones para el acceso a la tierra: Estudio de Caso* (International Land Coalition, 2008)

Laureano del Castillo (coord.), *Servicios legales y empoderamiento campesino para la seguridad de tenencia de la tierra de campesinos y comunidades: Estudio de tres experiencias en Perú, Bolivia, y Guatemala* (International Land Coalition, 2008).

Documentos publicados por el PAJ

Michel Andrade, ¿Estamos cumpliendo? *Las Normas Internacionales del Trabajo en Guatemala*, No 1 de la Serie: Las Relaciones Laborales en Guatemala de Cara a la Globalización (Guatemala, 2006).

Documentos internos del PAJ

Fase de diseño

Asdi, Assessment Memo of Access to Justice Programme in Guatemala, 2004.

Asdi, Documento de Proyecto, 2006

Cabrera Del Valle: Propuesta de Cooperación –Acceso a la Justicia en Materia Agraria, 2006

Raquel Irigoyen y Victor Ferrigno, Acceso a la Justicia en Guatemala: situación y propuestas, 2003.

Guillermo Padilla y Amilcar Pop, Apoyo a la Justicia Local para el Mejoramiento de la Coordinación entre la Justicia Oficial y la Justicia Indígena en Guatemala, 2004.

Protección de Derechos y Relaciones Laborales en Guatemala.

Planes Anuales

Plan Operativo Anual correspondiente al año 2006

Plan Operativo Anual correspondiente al año 2007

Plan Operativo Anual correspondiente al año 2008

Informes de progreso

Informe Semestral enero–junio 2006.

Informe enero–octubre 2006.

Informe Anual 2005

Informe Anual 2006

Informe Anual 2007

Productos de Consultorías

Mariel Aguilar, Actualización del estudio en Materia Agraria. FSG-Consultoría, 2008.

Edalberto Torres, Propuesta Metodología para el Seguimiento de Proyectos, 2008

Actas de Comité Político

15 Actas entre 2005 y 2008.

Muestras Estratégicas

Convenios, informes narrativos e informes financieros para 11 muestras estratégicas.

Convenios FSG-Socios de Cooperación

Agreement between Sida and Fundación Soros Guatemala in Support of Justice Programme from 2004–2007 (2004).

Amendments to the Agreement between Sida and Fundación Soros Guatemala in Support Of Justice Programme 2004–2007 (2006).

Convenio entre la Fundación Soros Guatemala y la Embajada Real de Dinamarca para Centroamérica Relativo al Programa Acceso a Justicia (2007).

DANIDA, Aide Memoire: Review of the Regional Human Rights and Democracy Programme: Transparency and Justice 2005–2010 (2007).

Anexo C: Matriz de Evaluación

PERTINENCIA		
Preguntas Clave	Indicadores o Pautas de Análisis	Fuentes Específicas
¿Cuál es la relevancia del marco estratégico y los supuestos de partida del PAJ en relación al (i) contexto del acceso a justicia de los pueblos indígenas Guatemaltecos, (ii) a las realidades actuales (prioridades, necesidades y capacidades) de los pueblos indígenas y (iii) al fortalecimiento y modernización del sistema oficial de justicia?	<ul style="list-style-type: none"> Comparación entre hallazgos principales de estudios sobre acceso a la justicia y los objetivos y las líneas estratégicas del marco estratégico del PAJ Comparación entre las prioridades, necesidades y capacidades identificadas por individuos y representantes de pueblos indígenas y el marco estratégico del PAJ Comparación entre prioridades y necesidades identificadas por sindicatos y organizaciones que trabajan en temas laborales y el marco estratégico del PAJ Comparación entre prioridades y necesidades identificadas por organizaciones campesinas e indígenas en relación de los temas agrarios y el marco estratégico del PAJ Comparación entre las prioridades identificadas, la situación en acceso de pueblos indígenas a justicia estatal o derecho propio y el marco estratégico del PAJ Comparación entre los programas y políticas públicas estatales en temas laborales y agrarios y el marco del PAJ 	<ul style="list-style-type: none"> Informes/Estudios sobre Acceso¹ (ASIES/OACNUDH, DEMI, Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia) Diagnóstico de la Justicia Laboral (UNSTRAGUA) Actas de Comité Político de PAJ Organizaciones y asociaciones conformadas por miembros de pueblos indígenas en Guatemala² Organismo Judicial Ministerio de Trabajo Sindicatos y abogados laboralistas Informes de la OIT, misiones de expertos Secretaría de Asuntos Agrarios Organizaciones de la sociedad civil que trabajan sobre el tema de tierra³ Académicos y analistas Documentos de políticas públicas en temas laborales y agrarios. <p>Métodos de Recolección de Datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrevistas individuales (informantes clave y contrapartes seleccionadas) Grupos Focales Revisión de documentos

¹ Defensoría de la Mujer Indígena, **El acceso de las mujeres indígenas al Sistema de Justicia Oficial de Guatemala: Segundo Informe** (Guatemala: DEMI, 2007); Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, **Acceso de los indígenas a la justicia oficial en Guatemala, Percepción y recomendaciones desde las/los usuarios** (Guatemala, mayo de 2007).

² Por ejemplo, Asociación de Abogados Maya, Liga Maya, Consejo del Pueblo Mam, Academia de Lenguas Mayas, Asociación Guatemalteca de Alcaldes y Autoridades Indígenas.

³ Por ejemplo, CONGCOOP, CONIC.

ALCANCES Y RESULTADOS		
Preguntas Clave	Indicadores o Pautas de Análisis	Fuentes Específicas
¿Cuál ha sido el grado de cumplimiento de los objetivos del PAJ y qué incidencia han tenido los cambios de estrategia del PAJ en el cumplimiento de estos objetivos?	<ul style="list-style-type: none"> Análisis DOFA en relación de los 4 objetivos estratégicos: <ol style="list-style-type: none"> Aportar a mejorar la coordinación entre instituciones del sistema estatal de justicia y de éste con la sociedad civil Promover la coordinación entre la justicia estatal, el sistema jurídico indígena y los MARCs Ayudar a generar condiciones para que los pueblos indígenas puedan acceder a una justicia ordinaria estatal culturalmente idónea y sin discriminación Fortalecer la capacidad de las instituciones del Estado encargadas de resolver conflictos y asegurar la efectiva vigencia de los derechos en materia agraria y laboral Consideración del desarrollo del marco estratégico Grado de avance hacia el objetivo de desarrollo en el marco lógico (tomando en cuenta que el marco lógico fue elaborado en 2007) 	<ul style="list-style-type: none"> Socios del Programa (FSG, Asdi, DANIDA) Contrapartes del PAJ Unidad de modernización del OJ Instancias de coordinación Iniciativas de MARCs Beneficiarios Informantes clave Informes externos (IDH, PNUD, PDH, OIT, Relator Especial para Pueblos Indígenas, SEPAZ) <p>Métodos de Recolección de Datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrevistas individuales con miembros del CP, con funcionarios de PAJ Reflexión crítica colectiva
¿Cuáles han sido los efectos e impactos del PAJ en el nivel específico (comunidades, municipios y instituciones en que PAJ actúa/actuó) y general (actividades y proyectos de PAJ como conjunto, incluyendo posibles sinergias entre los diferentes componentes del PAJ, entre sus contrapartes o con iniciativas de otros actores exógenos al programa)?	<ul style="list-style-type: none"> Grado de avance hacia el fin y el propósito del PAJ Grado de avance hacia los 6 áreas de enfoque en los resultados esperados (Aplicará integralmente el marco lógico y los factores conceptuales del GGJ) <ol style="list-style-type: none"> acceso de los pueblos indígenas a la justicia estatal condiciones para avanzar el pluralismo jurídico fortalecimiento de capacidades para hacer cumplir los derechos laborales mecanismos y capacidades para resolver conflictos agrarios coordinación especialmente en las áreas de seguridad ciudadana y violencia contra las mujeres 	<ul style="list-style-type: none"> Informes de contrapartes Informes de monitoreo del PAJ Actas de reuniones Beneficiarios Instituciones estatales relevantes (MTPS, SAA, DEMI) Comité Político <p>Métodos de Recolección de Datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> Entrevistas con Contrapartes de las Muestras Estratégicas Entrevistas con Beneficiarios de las iniciativas implementadas por las contrapartes Actores con relación a las muestras estratégicas Entrevista con el encargado del

	<p>6. gestión del programa</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cambios generados por el PAJ en comunidades, municipios e instituciones • Evidencia de nuevos sistemas y prácticas en el sistema de justicia oficial • Evidencia de sinergia (intercambio entre contrapartes del PAJ, coordinación con iniciativas ajenas al PAJ) 	sistema de seguimiento y monitoreo del PAJ
¿Cuáles son los mecanismos, iniciativas y actividades para promover la equidad de género del PAJ? ¿Con qué resultados? ¿Cómo se puede fortalecer la perspectiva de género de lo trabajado por PAJ?	<ul style="list-style-type: none"> • Identificación de factores de éxito para la integración del análisis de género en las iniciativas • Número de iniciativas en el PAJ que incorporan equidad de género transversalmente • Número de iniciativas dirigidas a problemáticas específicas de mujeres y justicia • Visibilidad de género en el GMS y evidencia de monitoreo y seguimiento de esto tema transversal 	<ul style="list-style-type: none"> • Beneficiarios mujeres • Contrapartes, organizaciones de mujeres • FSG • DANIDA • Asdi <p>Métodos de Recolección de Datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas individuales • Grupos Focales
GESTION Y EFICIENCIA		
¿Cómo se puede mejorar la gestión basada en resultados del PAJ? Se deben considerar formas de medir el cumplimiento de resultados, objetivos e impactos y el uso del Sistema de monitoreo y seguimiento del FSG (<i>General Management System GMS</i>)	<ul style="list-style-type: none"> • Revisión del sistema actual de monitoreo y seguimiento del FSG en comparación con buenas prácticas en medición de resultados (con énfasis en justicia) 	<ul style="list-style-type: none"> • Instrumentos de monitoreo y seguimiento del GMS • Funcionarios de FSG • Funcionarios Asdi y DANIDA • Informes sobre herramientas y buenas prácticas en gestión basadas en resultados y justicia <p>Métodos de Recolección de Datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas con funcionarios del PAJ
¿Cuál es el la eficiencia del PAJ en relación a otras iniciativas que promueven el acceso a justicia de los pueblos indígenas a nivel nacional? Este punto considera su eficiencia de costo (relación costo-resultados obtenidos) y su carácter como mecanismo innovador de cooperación.	<ul style="list-style-type: none"> • Comparación entre costos y resultados obtenidos desglosados por componente • Comparación entre lo planificado y lo ejecutado • Características distintas del PAJ 	<ul style="list-style-type: none"> • Informes del PAJ (narrativos y financieros) • Agencias que apoyan al sector • Representantes de instituciones relevantes en el sector <p>Métodos de Recolección de Datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas individuales

SOSTENIBILIDAD		
<p>¿Hasta qué punto serán sostenibles los resultados a los cuales ha contribuido el PAJ una vez que haya terminado el Programa? ¿Cuáles son las principales potencialidades y obstáculos encontrados para que el PAJ incida sobre el sistema oficial de justicia? ¿Cómo aprovecharlos /superarlos?</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Grado de incorporación de las nuevas prácticas en las justicias en distintos actores y niveles: comunidades, municipios, instituciones. • Percepción de apropiación ("ownership") en actores clave • Análisis DOFA sobre la incidencia del PAJ en el sistema estatal (cambios en conducta y conocimiento, desarrollo de políticas y procesos, propuestas legislativas) 	<ul style="list-style-type: none"> • Autoridades locales • Operadores de justicia • Representantes del Ministerio de Trabajo • Sindicalistas • Organizaciones – tierra • Organizaciones – indígena • Contrapartes • Socios • FSG <p>Métodos de Recolección de Datos:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Entrevistas individuales • Reflexión colectiva

HORA	NOMBRE	ORGANIZACION	PUESTO	TELEFONO	E-MAIL
MARTES 16 DE SEPTIEMBRE					
08:30	Jacob Tamm, Ninna Nyberg, Michel Andrade REUNION DE ARRANQUE	Comité de Evaluación	FSG 6ª Ave. 20-25, Z. 10 Edif. Plaza Marítima 6to Nivel	2366 5701; 2366 4535;	jacob.tamm@foreign.ministry.se nnyberg@dinamarca.guate.net.gt mandrade@soros.org.gt
09:45	Michel Andrade, Fredmann Pacay, Ana Méndez PRESENTACION	Coord. Y Oficiales PAJ	FSG 6ª Ave. 20-25, Z. 10 Edif. Plaza Marítima 6to Nivel	2366 5701; 2366 4535;	mandrade@soros.org.gt fpacay@soros.org.gt amendez@soros.org.gt
12:30	Michel Andrade, Fredmann Pacay ALMUERZO	Coordinador y Encargados PAJ	FSG 6ª Ave. 20-25, Z. 10 Edif. Plaza Marítima 6to Nivel	2366 5701; 2366 4535;	mandrade@soros.org.gt fpacay@soros.org.gt
14:00	David Grajeda / Evelyn Camey	Director / Asistente	Agenda 21 3ª ave. 13-78 Torre CitiBank, 8 nivel	2384-2425	ldgrajeda@hotmail.com
15:30	Michel Andrade	Coordinador PAJ	FSG 6ª Ave. 20-25, Z. 10 Edif. Plaza Marítima 6to Nivel	2366 5701; 2366 4535;	evelyn56@hotmail.com ediezpinto@soros.org.gt
MIÉRCOLES 17 DE SEPTIEMBRE					
08:30	Ana Méndez	Directora Financiera Administrativa	FSG 6ª Ave. 20-25, Z. 10 Edif. Plaza Marítima 6to Nivel	2366 5701; 2366 4535;	amendez@soros.org.gt
10:30	Clara Arenas	AVANCSO	6a Ave. 2-30, Z. 1	2232-4947 2232-5651	direccionejecutiva@avanco.org.gt
12:30	Rodolfo de León Molina	Ex – Magistrado de la CSJ	Cebollines, Z. 9	5052-7000	rdelon@intelnet.net.gt
15:30	Michel Andrade Fredmann Pacay	Coordinador PAJ Oficial PAJ	FSG 6ª Ave. 20-25, Z. 10 Edif. Plaza Marítima 6to Nivel	2366 5701; 2366 4535;	
JUEVES 18 DE SEPTIEMBRE					
08:00	Björn Holmberg, Ása Wallton, Jacob Tamm	Jefe de Cooperación Oficial Prog. DH Oficial Prog. Paz	Embajada Sueca 8ª. Ave. 15-07 Z 10	2384-7300	jacob.tamm@foreign.ministry.se
10:00	Angel Zapeta	Director	Oxajuj Aj Pop 7a Calle 2-47, Z. 1	2238-3502 2232-8253	oxajujajpop@intelnet.com
11:00	Miriam Chavajay	Miembro Comité Político PAJ	OACDH 5ª Ave. 5-55, Z. 14 Edificio Euro Plaza Torre III, Nv 14	2382-3400 2382-3441	mchavajay@ohchr.org.gt
12:30	Ninna Nyberg Sorensen	Almuerzo en la Cooperación Danesa	Ofic. Dinamarca 15 Ave. "A" 24-13 Z 13	2362-5135	mision@dinamarca.guate.net.gt

15:00	Juana Soz	Miembro Comité Político PAJ	DEMI 11 Calle 9-38, Z. 1	2232-9502 2253-8075	demientral@yahoo.com secretariademi@yahoo.com
16:30	Maribel Aguilar				
17:00	Michel Andrade				
VIERNES 19 DE SEPTIEMBRE					
08:00	Francisco Mendoza	Director	FMLL 4a. Calle 2-36 Z. 1	2232-4152 5632-5458	director@cencapgt.org
11:00	Luis Linares	Encargado Tema Laboral	ASIES 10a Calle 7-48 Z. 9	2334-7179 5306-6415	llinares@asies.org.gt
12:30					
14:30	Mario Illescas	1er. Vice Ministro	MINTRAB 7a. ave. 3-33 Z 9 Torre Empresarial 3er nivel	2422-2520 4002-3170	millescas@mintrabajo.gb.gt
15:30	Lic. Edgar Batres	IDPP	7 Ave. 10-35 Z. 1 3er nivel	2277-7200	hdocxol@yahoo.com
16:30	Ninna Nyberg	Coordinadora	15 Avenida A, 12-40, zona 10 Oakland	2362-5135	mision@dinamarca.uate.net.gt
RABINAL					
LUNES 22 DE SEPTIEMBRE					
08:30	Jesús Tecú	Director Coordinadora Área Mujer	A.B.J.P. 2a. calle 9-49 Z 3, Rabinal, B. V.	7938-8546	komonixoquib@hotmail.com
09:00	Mujeres Beneficiarias		A.B.J.P. 2a. calle 9-49 Z 3, Rabinal, B. V.	7938-8546	komonixoquib@hotmail.com
10:00	Mario Xitumul	Facilitador	Oxlaju Aj Pop 2 Calle 4-42 Z 2, Rabinal, B. V.	7938-8469 5618-1118	maya-sanacion@yahoo.com

COBAN					
15:00	Germán Paz	Rep. Legal	JADE 12 Ave.2-12 Z 2 Cobán, A.V.	9751-0404 5370-5890	jade@asojade.com germanpaz@asojade.com
15:00	Beneficiarios		JADE 12 Ave.2-12 Z 2 Cobán, A.V.	9751-0404 5370-5890	jade@asojade.com germanpaz@asojade.com
MARTES 23 DE SEPTIEMBRE					
08:30	Maria Xol	Encargada	ASOJAV 1er Nv. Torre de Tribunales, Cobán A.V.	5514-7680 5514-6516	cejav@yahoo.es
10:00	Licda. Pamela Spigler	Presidente Comité	ASOJAV 1er Nv. Torre de Tribunales, Cobán A.V.	5514-7680 5514-6516	cejav@yahoo.es
10:00	Jorge Mario Coy	Coordinador	Pastoral Social 1a. Av. 1-31, z. 3, Cobán, A. V.	7951-3115 7951-2910	pastoralsoc@itelgua.com
11:00	Beneficiarios		Pastoral Social 1a. Av. 1-31, z. 3, Cobán, A. V.	7951-3115 7951-2910	
11:00	Cita Tentativa	Gobernadora	JADE Coordinara Cita	9751-0404 5370-5890	
12:30	Alida de León ALMUERZO	Mediadora Centro de Mediación Conflictos Agrarios	Palacio Departamental 1er. Nivel Ofic.. No.6 Coban, A.V.	5993-6927	No tienen e-mail
TACTIC					
15:30	Carlos Tum	Facilitador	Oxlaju Aj Pop Esquina Mercado Camino a Chamché Frente a Casa de Don Juan García	5723-2474 5342-4737	No tiene e-mail
MIÉRCOLES 24 DE SEPTIEMBRE					
07:30	Juan Alberto Guevara DESAYUNO	Asesor Jurídico	CODISRA Hotel Radisson 12 Calle 1ª Av.Z. 10	2251-1671 2251-1710 4618-6256	asesoriaquevara@gmail.com
10:00	Domingo Hernández	Coordinador	Sinergia No'j y Uk ux be	2 Calle 7-17 Z. 4 Chimaltenango	ukuxbe@intelnet.net.gt ukuxbe@yahoo.com
12:30	Ricardo Stein ALMUERZO	Asesor	PNUD Cebollines 12 Calle 3-71 Z 10	23843100 5205-5288	ricardo.stein@undp.org.gt
14:30	Sergio Pivaral	Coordinador	PASOC-PNUD	23843100	sergio.pivaral@undp.org.gt

15:00	Norma Sactic	Miembro Comité Político PAJ	9a. avenida 10-46 zona 1 Edificio la Casora, Congreso de la Republica	5314-9064	sactic@yahoo.com
JUEVES 25 DE SEPTIEMBRE					
08:30	Beneficiarios	Sindicalistas	FMLL 4a. Calle 2-36 Z 1	2232-4152 2253-0038	director@cencapgt.org
11:00	Elena Diez Pinto	Directora Ejecutiva	FSG 6ª Ave. 20-25, Z. 10 Edif. Plaza Marítima 6to Nivel	2366 5701; 2366 4535;	ediezpinto@fsg.org.gt
12:30	Elena Diez Pinto	Directora Ejecutiva	FSG 6ª Ave. 20-25, Z. 10 Edif. Plaza Marítima 6to Nivel	2366 5701; 2366 4535;	ediezpinto@fsg.org.gt
15:00	Juan Carlos Monje	Rep. Adjunto	OACDH 5ª Ave. 5-55, Z. 14 Edificio Euro Plaza Torre III, Nv 14	2382-3400 2382-3441	csalazar@ohchr.org.gt
VIERNES 26 DE SEPTIEMBRE					
8:30	Grupo Focal Agrario				
11:00	Grupo Focal Indígena				
14:00	Grupo Focal Laboral				
LUNES 29 DE SEPTIEMBRE					
9:00	ACLARACIONES CON OFICIALES DEL PAJ	FSG			
12:30	Alvaro Fernandino	Programa Estado de Derecho/AID	Director	2333-3969	
14:00	K. Inksater Carlos Hugo Lanuta Enrique Torres	Just Governance Group			
MARTES 30 DE SEPTIEMBRE					
10:00	Jacob Tamm Ninna Nyberg Sorensen Elena Diez Pinto Michel Andrade Fredmann Pacay				
15:00	K. Inksater Carlos Hugo Lanuta Enrique Torres	Just Governance Group			
MIÉRCOLES 1 DE OCTUBRE					
VIERNES 10 DE OCTUBRE					
10:00	Hans Magnusson	Asdi	Director, Department of Cooperation with Conflict & Post Conflict Countries		Hans.Magnusson@sida.se
JUEVES 16 DE OCTUBRE					
	Maria Antonieta Torres				
	Helen Mack				

Recent Sida Evaluations

2008:36 Performance Analyses of the Cooperation between Swedish Radio and Radio Republic Indonesia 2000–2005

Madeleine Elmqvist, Lars Rylandaer, Lukas Luwarso
Sida

2008:37 Programa Regionalizado de la Gestión Defensorial en Colombia

Francesca Jessup, Elisabeth Hayek
Sida

2008:38 Environmental Sustainable Support to Civil Society in Asia, Africa and Latin America – Results and Effects of Sida's Framework Agreement with the Swedish Society for Nature Conservation (SSNC) 2005–2007

Hans Peter Dejgaard, Hans Hessel-Andersen, Maria del Socorro Peñaloza, Emelia Arthur, Sunitha Bisan
Sida

2008:39 Mid Term Review of Sida/Lake Victoria Initiative Support to Community-Based Strategies for the Management of the Environment and Resources of Lake Victoria (COSMER-LAV) 2005–2008

Irene Karani, Mike Wekesa
Sida

2008:40 Study of the International Organization for Migration and its Humanitarian Assistance

Anders Olin, Lars Florin, Björn Bengtsson
Sida

2008:41 Uri Hydro-Electric Project, India: Evaluation of the Swedish Support

Mike J. McWilliams, L.V. Kumar, A.S. Wain, C. Bhat
Sida

2008:42 What is SwedBio and what does Sida want to do with it? An external evaluation of the Sida-supported Swedish International Biodiversity Programme 2003–2007

Thorsten Celandier, Anders Fahlén
Sida

2008:43 The TASO Experiential Attachment to Combat HIV/AIDS Project (TEACH). Final Evaluation Report

Denis Okello Atwaru
Sida

2008:44 Kampala City Council – A Project for Promoting Ecological Sanitation in Kampala, Uganda. Final Evaluation Report

John Carlsen, Jens Vad, Simon Peter Otoi
Sida

2008:45 The Strengthening Environmental Management and Land Administration Programme in Vietnam

Henny Andersen, Bach Tan Sinh, Dao Ngoc Nga, Mike Daplyn, Paul Schuttenbelt, Tommy Österberg
Sida

2008:46 Asistencia Técnica al Régimen Electoral Guatemalteco

Francesca Jessup, Elisabeth Hayek, Roger Hällhag
Sida

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 43
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>