

NÚMERO 3

LUIS PÁSARA

Reforma y desafíos de la justicia en Guatemala

NOVIEMBRE 2002



CIDE

www.cide.edu

• Las colecciones de **Documentos de Trabajo** del **CIDE** representan
• un medio para difundir los avances de la labor de investigación, y
• para permitir que los autores reciban comentarios antes de su
• publicación definitiva. Se agradecerá que los comentarios se hagan
• llegar
• directamente al (los) autor(es).

• • D.R. © 2002. Centro de Investigación y Docencia Económicas,
• carretera México-Toluca 3655 (km. 16.5), Lomas de Santa Fe,
• 01210, México, D.F.
• Tel. 5727•9800 exts. 2202, 2203, 2417
• Fax: 5727•9885 y 5292•1304.
• Correo electrónico: publicaciones@cide.edu
• www.cide.edu

• Producción a cargo del (los) autor(es), por lo que tanto el contenido
• así como el estilo y la redacción son su responsabilidad.

.....

Este tema fue objeto de una presentación preliminar en el I Congreso Latinoamericano de Ciencia Política, Salamanca, julio de 2002, e integra, como capítulo, el libro del autor Paz, ilusión y cambio en Guatemala, en prensa. El autor agradece tanto el apoyo recibido del US Institute of Peace y de la Fundación Soros, para el trabajo de investigación efectuado, como a las 42 personalidades que fueron entrevistadas en Guatemala como informantes calificados, algunas de cuyas opiniones aparecen citadas en el texto.

Abstract

A fines de 1996, el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca firmaron el último de una serie de acuerdos destinados a poner término a más de tres décadas de conflicto armado interno. El tema de la justicia cobró un lugar destacado en el texto de los acuerdos que, en conjunto, propusieron un cambio profundo de la sociedad y el Estado guatemaltecos. El presente texto analiza lo ocurrido respecto de la justicia guatemalteca, luego de cinco años de ejecución de los compromisos derivados de los acuerdos de paz. A tal efecto, se traza primero un panorama de la justicia existente en Guatemala antes de la firma de los acuerdos de paz, en el que se pone énfasis en el desempeño del aparato judicial de cara a las violaciones de derechos humanos ocurridas durante la guerra. Se resume enseguida los propósitos de los principales compromisos acordados entre gobierno y guerrilla, en torno al tema. Se enfoca la atención sobre los logros alcanzados durante los cinco años siguientes a la firma de los mismos, que revelan un nivel más alto en el aparato judicial, en contraste con las otras entidades integrantes del sistema de justicia. Se destaca el papel de la cooperación internacional y se contrasta los aspectos de cambio institucional producidos con la violencia social expresada a través de un creciente número de linchamientos ocurridos en el país. El texto sugiere que, en medio de los importantes cambios producidos, la mayor dificultad estriba en la escasez de recursos humanos y el mayor desafío consiste en que la reforma avance lo suficiente en el contexto de un ambiente social de impaciencia que ha empezado a recurrir abiertamente a la llamada justicia por mano propia.

Resumen

By the end of 1996 the Guatemalan government and the URNG guerrillas had signed the last of a series of agreements aimed at ending more than three decades of civil war. The subject of justice received a great deal of attention in the peace agreements that, altogether, proposed profound changes in the Guatemalan society and government. This paper examines what has occurred to the Guatemalan justice system after five years of implementing the agreements made in the accords. First, there is a general overview of the condition of the justice system in Guatemala before the peace was signed, with especial attention to how the Judiciary handled human rights violations that took place during the war. A summary of the agreements related to the justice system follows. Then, the analysis focuses on the progress made during the five-year period of implementation, revealing a higher degree of success in the Judiciary than in other

components of the justice system. The role played by international cooperation is highlighted and actual institutional change is contrasted with the social violence expressed through an increasing number of lynchings around the country. The paper suggests that, despite the important changes that have taken place, the most difficult issue faced by the reform process is the scarcity of human resources. The biggest challenge is to move the reform process forward fast enough, in an atmosphere where people are impatient and are starting to openly resort to taking justice into their own hands.

Introducción

De una tradición a los acuerdos

Al año siguiente de firmarse la paz, en 1997, una encuesta, encargada por la Comisión de Modernización del Organismo Judicial a Aragón & Asociados, midió las percepciones existentes acerca de la justicia: "88% de los entrevistados, en una muestra de mil personas en todo el país, consideraba que la administración de justicia es 'inadecuada'. Preguntados acerca del nivel de gravedad del problema, tres de cada cuatro entrevistados le asignaron el nivel más alto: muy grave" (Comisión de Modernización del Organismo Judicial 1997: 15). Asimismo, cuatro de cada cinco ciudadanos admitieron tener un bajísimo grado de confianza en el sistema, o no tenerla en absoluto. En noviembre de ese mismo año, un sondeo de opinión de Borge & Asociados preguntó a los encuestados si era fácil o difícil llevar un caso ante el juez: 88% lo estimó difícil. Además, sólo 5.2% del total estimaba que la corrupción en el sistema no era alarmante, nueve de cada diez creían que es mejor un arreglo que ir al juez y entre 116 entrevistados sólo uno consideró que los jueces aplican correctamente la ley.

Específicamente, en lo referido a la sanción de las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno, en un sondeo de Borge & Asociados se exploró la expectativa existente respecto de que los tribunales castigaran a los militares responsables de tales hechos. Algo menos de un tercio (34.9%) de los entrevistados confió en esa posibilidad, mientras que la mitad (50.4%) la descartó. La expectativa era aún menor entre 155 dirigentes y líderes de opinión que fueron entrevistados entre julio y agosto de 1997, por la misma empresa encuestadora. Al tiempo que, entre ellos, disminuyó drásticamente la falta de respuesta, dos tercios (66.4%) consideraron que no era posible procesar judicialmente a los señalados como violadores de derechos humanos y responsables de hechos de violencia que causaron sufrimiento a la población, y algo menos de un tercio (31%) sostuvo que sí.

Opiniones negativas y expectativas pobres contaban con asideros en la experiencia guatemalteca, por lo demás, compartida con otros países centroamericanos. Históricamente, la justicia guatemalteca exhibió algunas características comunes con la justicia en Honduras, El Salvador y Nicaragua; entre ellas, y como una de las de más relevantes, un sistema de nombramientos judiciales legalmente renovable, y políticamente renovado, luego de cada elección presidencial y legislativa. En varios países de la región este mecanismo estaba institucionalizado, hasta hace pocos años, incluso a través de normas constitucionales.

Como resultante del funcionamiento de tal sistema, en todos esos países la falta de independencia judicial se convirtió en usual; jueces y magistrados debían el favor del nombramiento a algún poderoso, a cuya disposición quedaban en el ejercicio del cargo, salvo excepciones. Una segunda consecuencia -menos obvia que la primera pero igualmente grave- fue la mediocridad severa de quienes, bajo tales condiciones, aceptaban ejercer la función judicial. En términos del Estado de derecho republicano, la suma de falta de independencia y mediocridad profesional anuló una de las funciones más importantes que son propias del poder judicial: actuar como contralor legal del ejercicio del poder.

Sin embargo, debe destacarse dos rasgos propios del caso guatemalteco. El primero es que, dado en el país el predominio de la fuerza como forma de resolución de conflictos, la justicia quedó situada en una condición marginal. Esta suerte de desplazamiento del papel de lo judicial provino tanto de quienes controlan el poder -mediando o no para ello la ocupación del aparato del Estado- como de los particulares, que tienden a resolver sus diferencias mediante las amenazas o el recurso a la violencia, en lugar de apelar ante un tercero -acerca de cuya imparcialidad albergan sospechas- para que, en virtud de un poder conferido por el Estado, resuelva sus conflictos. Esta marginalidad de la justicia se ha expresado en muy diferentes carencias y limitaciones: desde el hecho de que ser juez ha sido una ocupación profesional casi despreciada socialmente, hasta la desatención presupuestal sistemática del Estado hacia el Organismo Judicial (OJ). No es de sorprender que el monto del presupuesto nacional resultara escaso y que, por ejemplo, hasta hace unos años no se dispusiera de fondos incluso para contar con un juzgado en cada municipio (Comisión de Modernización del Organismo Judicial 1997).

La segunda característica propia de Guatemala es más grave. Como consecuencia de que desde el gobierno no se recurrió a los jueces para sancionar los actos ilegales que amenazaran el orden constituido, la represión de los mismos ocurrió al margen de la ley. Así, durante un largo periodo, mientras en el país ocurrían atrocidades organizadas por las autoridades, la justicia miró hacia otro lado. Este perfil quedó registrado de manera elocuente en el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico. En la sección dedicada al tema, expresivamente titulada "Denegación de justicia", se sostiene:

"El fracaso de la administración de justicia guatemalteca en la protección de los derechos humanos durante el enfrentamiento armado interno ha quedado clara y plenamente establecido, a la vista de miles de violaciones de derechos humanos registradas por la CEH que no fueron objeto de investigación, juicio ni sanción por el Estado de Guatemala. Son muy pocos los casos en que se procedió a investigar los hechos, y a procesar y sancionar a los responsables.

Excepcionalmente, en un caso las víctimas y sus parientes recibieron reparación por los daños causados. En general, el Poder Judicial se abstuvo de atender los recursos procesales básicos, para controlar al poder público frente a atropellos graves a la libertad y la seguridad de las personas, como, por ejemplo, el habeas corpus. Además, en numerosas ocasiones los tribunales de justicia actuaron directamente subordinados al Poder Ejecutivo, aplicando normas o disposiciones legales contrarias al debido proceso u omitiendo aplicar las que correspondía.

Todo ello colocó a la población en una situación de absoluta indefensión frente a los abusos del poder y le ha hecho percibir al Organismo Judicial como un instrumento de defensa y protección de los poderosos, que ha reprimido o negado la protección de los derechos fundamentales, especialmente de quienes han sido víctimas de graves violaciones de derechos humanos” (Comisión de Esclarecimiento Histórico 1999 III: 113-114).

Esa experiencia institucional pervive como una suerte de herencia histórica en la administración de justicia. La transmisión se ha efectuado a través de sus integrantes, según se pudo advertir en el caso del OJ. En 1997, un estudio encargado por la Comisión de Modernización estableció que la cuarta parte de jueces y magistrados tenían más de 21 años en la institución y otra cuarta parte tenían más de 15 años. Esto significa que, cuando menos la mitad de quienes en esa fecha tenían, por encargo del Estado, la capacidad de resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, fueron reclutados por, y “criados” en, un aparato judicial con una trayectoria institucional en nada parecida a aquella que los teóricos de la democracia asignan como función a la judicatura. Este dato, acerca de la herencia viva de la peor etapa institucional de Guatemala, es fundamental de cara al “cómo” de una reforma que debería plantear medidas adecuadas para reemplazar progresivamente a ese personal. Puede sostenerse, pues, que “Acaso en ningún otro lugar el desafío de efectuar una reforma judicial accesible, efectiva y respetada sea tan crucial o tan difícil como en Guatemala” (Byrne 2000: 10).

Múltiples diagnósticos y evaluaciones realizados sobre el sistema judicial de Guatemala, han puesto creciente énfasis en sus diversos problemas: falta de acceso, inexistencia de procesos abiertos de reclutamiento, decisiones influenciables, recursos humanos y financieros inadecuados para su tarea, carencia de planificación y deficiencias graves de organización, entre las principales. Sin embargo, realizados tales trabajos por entidades externas o grupos académicos con poco impacto en el debate público, quedaron relegados al ámbito de manuscritos o textos fotocopiados en pocos ejemplares. Este hecho dio lugar a que en el país el tema de la justicia fuera objeto más de malestar que de propuestas. Entre los pocos planteamientos formulados, hasta antes de que los acuerdos de paz se ocuparan del tema, destacan el que surgió de la Asamblea de la Sociedad Civil (ASC) y el ofrecido por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales,

Industriales y Financieras (CACIF), ambos en 1994, como componentes de propuestas globales sobre el futuro del país.

A lo largo de las 92 páginas del texto alcanzado por la ASC a la mesa de negociación (Fundación para la Paz... 1994), para que sus contenidos fueran considerados en los acuerdos, se registra cinco referencias a la justicia, cuatro de las cuales son bastante breves. En la primera se declara la necesidad de fortalecer el sistema de administración de justicia "con reformas sustanciales dirigidas especialmente a garantizar el libre acceso a la Justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autonomía del Ministerio Público, optimizar la capacidad de investigación de los cuerpos civiles y en general, a propiciar la modernización y democratización del sistema de administración de justicia" (Ibid.: 71). Bajo el objetivo "Fortalecer la Administración de Justicia" se lista luego cuatro "Mecanismos", que en realidad reiteran objetivos: "Fortalecer la Procuraduría de los Derechos Humanos. Garantizar la autonomía del Ministerio Público. Mejorar los sistemas de fiscalización judicial. Reconocer e incluir en el Sistema Judicial las prácticas de las Comunidades Indígenas" (Ibid.: 75). Se propone reformar la constitución, en igual sentido, para "fortalecer la independencia judicial y la autonomía del Ministerio Público y propiciar la modernización del sistema de administración de justicia" (Ibid.: 87), pero también para establecer "el Consejo General de la Judicatura", que debería tener como funciones nombrar a los jueces de paz y de primera instancia y aplicar a ellos el régimen disciplinario. Asimismo, la reforma constitucional propuesta incluye la ampliación del plazo de nombramiento de jueces a ocho años y el establecimiento del Consejo administrativo del Organismo Judicial (Ibid.: 99-100). Finalmente, se sugiere reformar la Ley del Organismo Judicial para reconocer "el Derecho Maya" y "separar la función jurisdiccional de la administración del Organismo Judicial" (Ibid.: 88).

Aunque también escueto, es algo mejor elaborado el texto incluido en el documento preparado por el CACIF (1995), como tácita contraparte a las propuestas formuladas por la ASC. En términos de diagnóstico, se toma como eje el señalamiento de que "el Organismo Judicial cuenta con obstáculos que le impiden desempeñar sus funciones eficientemente", entre los que se destaca: la existencia de "procedimientos anticuados" que ocasionan un retardo denegatorio de la justicia, "Las históricas discrepancias entre la Corte de Constitucionalidad y la Corte Suprema de Justicia" que conllevan efectos negativos en términos de "la confianza y la credibilidad en ellas", y la existencia de "criterios o conveniencias de relación entre los poderes del Estado". A esa situación se contraponen una concepción en la cual "La consolidación de un régimen de Derecho depende, en gran medida de la recta y expedita aplicación de la justicia", que "debe alcanzar a todos por igual y ser accesible a todos sin discriminación", dentro de un sistema en el que las cortes sean el lugar "donde los ciudadanos deben encontrar su defensa, y su

apoyo ante los otros poderes”. Como propuestas concretas, se plantea que a “la Corte Suprema de Justicia le corresponde presentar las iniciativas de ley” encaminadas a subsanar la obsolescencia de los procedimientos y, de manera menos elaborada, se señala que “Debe darse y reconocerse a los jueces y garantías la categoría que les corresponde, y establecerse los procedimientos que permitan, con la garantía del debido proceso, la aplicación correcta de la justicia”. Finalmente, se considera que, de no producirse tales cambios en la justicia, “se perderá la confianza en la Ley y la consecuencia será irremediablemente la anarquía”, porque del funcionamiento eficiente de los tribunales “depende en gran parte la paz social” (Ibid.: 9-10).

Debe notarse que sólo en el planteamiento del CACIF se reconoce elementos de diagnóstico y el bosquejo de algunos rasgos generales del sistema de justicia buscado, mientras que el formulado por la ASC se limita a un listado que no logra diseñar vías claras para convertirse en mecanismos institucionales suficientes. En ambos, no obstante, los contenidos propositivos son escasos y excesivamente circunscritos a ciertos puntos específicos de la temática bajo examen. Esta óptica probablemente anunciaba la insuficiente consideración y elaboración pública que padecía el tema en el país.

Con esos antecedentes, el tema de la justicia llegó a la mesa de negociación a mediados de 1996, en ocasión de convenirse el Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil... En el análisis de la problemática del país que está en la base de este Acuerdo, se ubicó la situación de la justicia como un tema de importancia. Como quedó expresado en el texto acordado, los negociadores estuvieron enteramente de acuerdo en que la justicia guatemalteca atravesaba un estado lamentable pero, dado que el tema no había sido objeto de un debate nacional, contaban con pocos elementos para formular medidas concretas a ejecutarse, que pudieran ser adoptadas por las partes como compromisos.

En ese trance, la moderación de Naciones Unidas -en representación de la comunidad internacional, que tiene cierto conocimiento acumulado sobre el tema- contribuyó a formular un sintético estado de situación, una concepción alternativa del sistema de justicia y una agenda de trabajo que, junto a temas esenciales como la carrera judicial, buscó producir cierta movilización pública en torno al estado de la justicia.

El texto del Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil... ofrece un diagnóstico básico de situación:

“Una de las grandes debilidades estructurales del Estado guatemalteco reside en el sistema de administración de justicia, que es uno de los servicios públicos esenciales. Este sistema y, dentro de él, la marcha de los procesos judiciales, adolecen de fallas y deficiencias. La obsolescencia de los procedimientos legales, la lentitud de los trámites, la ausencia de sistemas modernos para la administración de los despachos y la falta de control sobre

los funcionarios y empleados judiciales, propician corrupción e ineficiencia” (*Acuerdos de Paz* 1997: 318-319).

En concordancia con tal caracterización el acuerdo establece la perspectiva y los contenidos básicos de la reforma a ser emprendida:

“La reforma y modernización de la administración de justicia deben dirigirse a impedir que ésta genere y encubra un sistema de impunidad y corrupción. El proceso judicial no es un simple procedimiento regulado por códigos y leyes ordinarias, sino el instrumento para realizar el derecho esencial de las personas a la justicia, el cual se concreta mediante la garantía de imparcialidad, objetividad, generalidad e igualdad ante la ley.

Una prioridad a este respecto es la reforma de la administración de justicia, de manera que se revierta la ineficacia, se erradique la corrupción, se garantice el libre acceso a la justicia, la imparcialidad en su aplicación, la independencia judicial, la autoridad ética, la probidad del sistema en su conjunto y su modernización” (Ibid.: 319).

Uno de los compromisos establecidos en el Acuerdo, cuyo cumplimiento alcanzó cierta importancia -en términos de significado, consecuencias y perdurabilidad- fue el referido a la constitución de una comisión que debía “producir en un plazo de seis meses y mediante un debate amplio en torno al sistema de justicia, un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica a la mayor brevedad”. Integrada por determinadas autoridades públicas, representantes del sector académico y personalidades destacadas en materia de justicia, la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia (CFJ), como se denominó una vez constituida, trabajó durante un año. El informe publicado en abril de 1998, con el título *Una nueva justicia para la paz* (Comisión de Fortalecimiento de la Justicia 1998), constituye el diagnóstico más completo producido en Guatemala sobre la materia, ha dado el marco de ubicación a las reformas que se lleva a cabo en el sector, y constituye -y, seguramente, constituirá durante cierto tiempo- el marco conceptual de referencia para abordar el tema, sea en el terreno de las ideas o en el terreno de las medidas de política judicial.

Durante la preparación del informe, tuvieron lugar audiencias públicas en el interior del país, en las que delegados de diversas instituciones sociales ofrecieron a la Comisión su percepción y sugerencias acerca de la justicia. El informe final de la CFJ incluyó diagnósticos y propuestas sobre: independencia judicial, profesionalización del sistema de justicia, ampliación del acceso y consideración de las diferencias culturales, sistema penitenciario, corrupción e intimidación y debilidad de la formación profesional universitaria en el país. La CFJ, adicionalmente, adoptó una propuesta de texto para reformar la constitución en lo referido a la materia, que fue entregada al Congreso en agosto de 1997.

Luego de que la CFJ concluyera sus funciones, por acuerdo gubernativo se nombró en septiembre de 1998 una Comisión ad hoc de apoyo y seguimiento que, en enero de 2000, fue sustituida por la Comisión Nacional para el

seguimiento y apoyo al fortalecimiento de la justicia, que se estableció con carácter permanente. En 2002 trece miembros integraban esta comisión, incluidos siete altos funcionarios de las instituciones del sistema de justicia, el presidente del Colegio de Abogados y Notarios, los decanos de las dos facultades de derecho más antiguas, y tres personalidades con reconocimiento en la materia. En particular, esta Comisión ha hecho suya la tarea de dar seguimiento a las recomendaciones del Relator Especial de Naciones Unidas sobre independencia de jueces y abogados, quien visitó Guatemala en 2000 y 2001.

Las comisiones que han sucedido a la CFJ se han convertido en un lugar de formación de consensos y de vigilancia sobre: (i) asuntos de interés público en materia de justicia, en general y (ii) el curso y la ejecución de las reformas en aplicación dentro del sistema de justicia, en particular. Estas líneas de trabajo han sido desarrolladas a través de comunicados públicos, de foros y talleres -organizados o copatrocinados por esta instancia- y de comunicaciones al Congreso y otras entidades estatales e internacionales, concernientes principalmente al estado de la justicia y a proyectos de ley sobre ella.

El cambio en las instituciones

El OJ destaca como el espacio institucional del sistema de justicia donde la reforma muestra mayores acciones realizadas. La Corte Suprema estableció en 1996, por sugerencia del Banco Mundial, una Comisión de Modernización que, durante aproximadamente un año, realizó un trabajo de consulta con integrantes de la institución, encargó una encuesta y cinco estudios cortos y formuló un plan maestro de reforma. Éste fue aprobado por la Corte a mediados de 1997.

El diagnóstico que introduce el Plan de Modernización del Organismo Judicial identifica como "falencias institucionales en el Organismo Judicial" las siguientes: falta de independencia en los juzgadores, delegación de funciones propias del juez en funcionarios auxiliares, desatención de la gestión institucional y carencia de políticas de personal, deficiente funcionamiento de los tribunales, falta de una estrategia y dispersión en la capacitación, ausencia de planificación, recursos inadecuados y abandono de responsabilidad respecto de la temática indígena (Comisión de Modernización 1997: 20-24).

En contraste, el Plan propuso como objetivo: "Un organismo efectivamente independiente, capaz de prestar a la sociedad un buen servicio, eficiente, responsable y libre de corrupción, integrado por jueces igualmente independientes que despierten la confianza de la sociedad" (Ibid.: 97). Para ello, el Plan elaboró una matriz de actividades a ser desarrolladas, a lo largo de cinco años, en cinco áreas: mejoramiento de la función

tribunalicia, fortalecimiento del acceso a la justicia, combate a la corrupción, fortalecimiento de la gestión institucional y comunicación social e imagen.

Aunque el mayor soporte financiero para la ejecución del Plan provino del Banco Mundial, entidad con la que se firmó el convenio de préstamo en enero de 1999 y cuya ejecución se inició en abril de ese año, los primeros pasos fueron dados con otros recursos externos y con recursos propios, provenientes del incremento presupuestal otorgado al OJ, cuyas magnitudes pueden apreciarse en el Cuadro 1. En suma, entre 1995 y 2002, tanto el aporte del presupuesto nacional como el total de fondos disponibles se cuadruplicaron.

CUADRO 1

RECURSOS FINANCIEROS DEL ORGANISMO JUDICIAL, 1995-2002 (EN QUETZALES)

AÑO	PRESUPUESTO NACIONAL	FONDOS PROPIOS	SALDO DE CAJA	FUENTES EXTERNAS	CONTRAPART E PRÉSTAMOS	TOTALES
1995	97'372,260	75'129,876	39'500,000	----	----	212'002,136
1996	262'920,047	23'470,587	1'000,000			287'390,634
1997	277'604,244	31'897,118	50'000,000			359'501,362
1998	297'544,870	23'641,071	139'250,000			460'435,941
1999	366'480,708	92'475,612	250'000,000	36'000,000		744'956,320
2000	471'896,540	90'569,358	214'000,000	61'898,720	7'452,885	845'817,503
2001	429'000,792	82'093,090	325'320,000	69'128,860	12'084,085	917'626,828
2002	397'087,189	70'007,412	266'170,298	79'206,369	9'986,720	822'457,988

Fuente: Organismo Judicial, Unidad de Modernización.

Con fondos del presupuesto nacional, se extendió la cobertura de los juzgados de paz a todos los municipios del país, se aumentó el número de tribunales y, en consecuencia, se incrementó el personal del OJ dedicado a tareas de carácter jurisdiccional, conforme se puede ver en los Cuadros 2 y 3. Con estas modificaciones, se logró que cada municipio del país contara cuando menos con un juzgado de paz, y que cada cabecera departamental tuviera, cuando menos, cuatro juzgados: uno que controle la investigación penal y otro de sentencia, un juzgado civil y otro especializado en los ámbitos laboral y de familia (Unidad de Modernización 2001: 34).

CUADRO 2

NÚMERO DE TRIBUNALES SEGÚN NIVELES (1997-2001)

ÓRGANO	1997	2001	INCREMENTO
	7	1	
SALAS DE CORTE DE APELACIONES	21	24	3
JUZGADOS DE PRIMERA INSTANCIA Y DE SENTENCIA	104	173	69
JUZGADOS DE PAZ	242	360	118
TOTALES	367	557	190

Fuente: Organismo Judicial (Unidad de Modernización 2001: 35).

CUADRO 3

PERSONAL DEL ÁREA JURISDICCIONAL EN EL OJ (1997-2001)*

CARGO*	1997	2001	INCREMENTO
MAGISTRADOS DE CORTE DE APELACIONES	61	75	23%
JUECES DE PRIMERA INSTANCIA	170	293	72%
JUECES DE PAZ	253	384	52%
PERSONAL AUXILIAR	2603	3304	31%
TOTALES	3100	4063	31%

* El número de magistrados de la Corte Suprema, establecido en la ley, se mantuvo invariable.

Fuente: Organismo Judicial (Unidad de Modernización 2001: 28).

Con fondos propios y de la cooperación se inició enseguida una vasta gama de reformas.

Entre ellas, es importante resaltar: un rediseño gerencial y organizativo que incluye la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales, el refuerzo de la capacidad administrativa y la administración de recursos humanos, la puesta en ejecución de las normas de la carrera judicial, los servicios integrados para el apoyo a los tribunales y la introducción del uso de computadoras en toda la institución, el establecimiento de algunos centros de mediación y conciliación, así como una unidad de gestión informatizada de todos los casos penales en la ciudad de Guatemala. Además, se emprendió un plan de construcciones, financiado con recursos tanto del Banco Mundial como del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Mediante el incremento

presupuestal se situó el salario de jueces y magistrados en niveles comparables al promedio de los países latinoamericanos.

En lo que se refiere al acceso a la justicia, además del incremento de tribunales indicado, un aspecto en el que se empezó a avanzar fue el reclutamiento y preparación de traductores de las lenguas indígenas, para ser incorporados como auxiliares en los juzgados ubicados en zonas de alta densidad indígena. De otro lado, se instaló cinco juzgados de paz comunitarios que buscaban incorporar los criterios consuetudinarios en la solución de conflictos en zonas de población indígena. El resultado de esta experiencia es materia de controversia, dado que las propuestas formuladas por las comunidades, para integrarlas, no fueron consideradas suficientemente, y que las decisiones producidas en algunos casos no parecen respetar garantías básicas del debido proceso o resultan contrarias a normas fundamentales del orden legal vigente en el país (Pásara y Wagner 2000: 65-66).

La ley de la carrera judicial es otro de los compromisos cumplidos; en diciembre de 1999 la ley entró en vigencia y establece formas de selección e ingreso, régimen de derechos y obligaciones de magistrados y jueces, y un sistema disciplinario con base en el debido proceso. La ley dispone un proceso de reclutamiento de los jueces previo a su nombramiento, define claramente los derechos y deberes de jueces y magistrados y establece el debido proceso para el control interno sobre el desempeño judicial. Sin embargo, el nuevo estatuto legal de la judicatura padece una limitación importante: en él se mantiene el plazo de nombramiento de todos los jueces del país que, con base en disposiciones constitucionales, es de cinco años. La razón que explica la subsistencia de este mecanismo limitativo de la carrera y la independencia judiciales estriba en que las reformas pertinentes de la constitución, aprobadas junto a otras más en octubre de 1998 por el Congreso, fueron rechazadas en el referéndum realizado en mayo de 1999, como se ha visto en el capítulo segundo. Este resultado produjo un factor de frustración dentro del proceso de reforma.

Como elemento de la puesta en marcha de la ley de carrera judicial, se conformó y se puso en marcha el Consejo de la Carrera Judicial, que integran cuatro representantes de jueces y magistrados, elegidos por los respectivos estamentos. La Junta de Disciplina Judicial, también establecida por la ley de carrera judicial para que los propios pares investiguen las denuncias por faltas de conducta, conoció entre agosto y octubre de su funcionamiento 161 casos, de los que 98 fueron declarados "con lugar", para 47 de los cuales se acordó sanción. En cinco de ellos se recomendó a la Corte Suprema que separara del cargo al infractor (Unidad de Modernización 2001: 22).

Un factor clave en la carrera judicial es el correspondiente a la formación de futuros jueces, que está a cargo de lo que antes se denominara Escuela de Estudios Judiciales y la ley estableció como Unidad de Capacitación Institucional. A diferencia de lo ocurrido con las entidades equivalentes de las

otras instituciones del sistema de justicia, la Unidad ha llevado a cabo un conjunto de iniciativas de importancia, en relación con su tarea de preparar y evaluar a los candidatos a jueces de paz y jueces de primera instancia. Sin embargo, no todos los candidatos declarados aptos por la Unidad, luego del curso de formación -que dura seis meses en el caso de los jueces de primera instancia- han venido siendo nombrados para el cargo por la Corte Suprema. Así, a comienzos de 2002, un año después de concluirse uno de los cursos de formación llevados a término por la Unidad, 20 de los candidatos a juez de primera instancia habían sido nombrados como tales, pero otros 18 no lo habían sido. En el caso de los candidatos a jueces de paz, 41 candidatos habían sido nombrados, pero otros 22 no lo habían sido.

La puesta en ejecución del sistema de carrera judicial no ha logrado, pues, que la Corte Suprema respete a plenitud el nuevo sistema de nombramientos; hasta 2002 continuaba la práctica de no proveer todos los cargos judiciales con candidatos seleccionados de acuerdo a los criterios previstos en la ley. Asimismo, la Corte no había puesto fin a la imposición de medidas disciplinarias decididas en vía paralela a la establecida por la ley. Tampoco se había establecido un mecanismo de evaluación objetiva para ser aplicado, como dispone la ley, a los jueces cuyo periodo de nombramiento de cinco años vence (Fundación Myrna Mack 2001).

Algunos de los resultados de los cambios son, pues, limitados y otros prometedores, si bien el conjunto no puede ser evaluado aún. Entre los aspectos que no parecían haber mejorado está el nivel de ejecución presupuestal que en 2000, cuando habían transcurrido tres cuartas partes del año, llegaba sólo a 42.41% del monto presupuestado para el periodo (Corte Suprema de Justicia 2000: 37). Entre las reformas que, en cambio, empezaron a mostrar resultados se hallan los centros de mediación establecidos por el OJ. A fines de 2001, estaban en funciones tres de ellos, en la ciudad capital, Santa Eulalia (Huehuetenango) y en Poptún (Petén). Los datos estadísticos disponibles, que resume el Cuadro 4, muestran cierto nivel de demanda social canalizada, una porción de la cual fue objeto de mediación, con un grado de éxito importante en el resultado alcanzado. La calidad de los acuerdos mediados, incluida la salvaguarda de los derechos de la parte más débil, deberá ser explorada en profundidad, como es preciso hacer también en otras áreas de las reformas puestas en práctica.

CUADRO 4

PROCESAMIENTO DE CASOS EN LOS CENTROS DE MEDIACIÓN, ENTRE 1999 Y 2001

UBICACIÓN	SOLICITUDES RECIBIDAS	CASOS MEDIADOS	ACUERDOS ALCANZADOS
CIUDAD DE GUATEMALA	2542	1105	632
SANTA EULALIA	717	457	353
POPTÚN	648	416	323
TOTALES	3907	1978	1308

Fuente: elaboración propia con base en datos del OJ (Unidad de Modernización 2001: 44, 46 y 47).

Tales resultados indican que, en el conjunto, los centros de mediación pudieron intervenir en la mitad de las solicitudes recibidas y que, tratándose de aquellos casos que mediaron, alcanzaron acuerdo en 66%. Sin embargo, en ambos aspectos es notoria la diferencia entre la ciudad capital y el interior. En ciudad de Guatemala, tanto el número de casos que fueron susceptibles de mediación como el porcentaje de acuerdos logrados, son sensiblemente menores que en los dos centros ubicados en el interior del país. Diversos factores pueden explicar estas diferencias, desde una cultura jurídica distinta en los comparecientes hasta la intervención de abogados -frecuente en la capital y escasa en lugares del interior lejanos-, así como la mayor disponibilidad de alternativas dentro del aparato estatal, en el caso de la capital.

Tratándose de la judicatura, se cuenta con una evaluación comparativa de jueces designados mediante el sistema de concurso público, sector que a mediados de 1999, cuando se empezó el estudio, constituía una cuarta parte de los jueces de instancia y de sentencia del país. El trabajo encontró que "La independencia judicial apareció como el principal elemento distintivo del grupo estudiado, tanto en las entrevistas como a través de una porción de las resoluciones ofrecidas por los jueces muestreados" pero, al mismo tiempo, "constató la existencia de claras limitaciones de formación profesional. Sin embargo, aproximadamente un tercio de la muestra de resoluciones reveló a sus autores como profesionales competentes y capacitados para ejercer solventemente el cargo" (Pásara 2000b: 169-170). El trabajo subrayó el contraste entre esa constatación y el bajo grado de profesionalidad hallado, tres años antes, en un estudio similar. (Pásara 2000a).

Sin embargo, evaluar el impacto de los cambios requeriría una mejor información que la disponible. Un estudio realizado sobre la aplicación de la denominada Ley de Reconciliación Nacional examinó los primeros 60 casos de

solicitud de amnistía en aplicación de esa ley; 39 de ellos habían sido resueltos, en 17 de ellos los solicitantes son identificados como ex policías, ex militares o ex patrulleros y ninguno de ellos obtuvo el beneficio de la amnistía. Del conjunto de solicitantes, sólo seis recibieron el beneficio solicitado. El análisis concluye en que: "las autoridades del Organismo Judicial están interpretando y aplicando los supuestos de la ley correctamente, lo que constituye un gran apoyo al fortalecimiento de la administración de justicia" (Ramírez 1998: 50).

Tratándose de casos de impacto social, hay algunos resultados que, aunque escasos, significan una ruptura con la tradición judicial guatemalteca. En lo que se refiere a violaciones de derechos humanos, destaca el caso del juzgamiento de un ex integrante de las llamadas Patrullas de Autodefensa Civil, organizadas por el Ejército y utilizadas como instrumento de la lucha antisubversiva. Acusado de encabezar y practicar una masacre, Cándido Noriega fue condenado en primera instancia a 113 años de prisión. En febrero de 2000 el proceso concluyó con una resolución de la Corte de Apelaciones, en la que se disminuyó la pena a 30 años de prisión, a ser contados desde marzo de 1995, cuando fue detenido. En un caso similar, el de la masacre de Río Negro, el juicio concluyó el 25 de abril de 2000, cuando se resolvió todos los recursos presentados por la defensa y se produjo sentencia definitiva para tres condenados.

Tratándose de delitos comunes, es ilustrativo el caso del procesamiento y condena de quien integra una familia tradicional y acaudalada de Guatemala, que fue sentenciado a 40 años de prisión, el 8 de febrero de 2002. El delito investigado fue el de violación de menores, que el acusado había cometido reiteradamente en perjuicio de hermanas de entre seis y nueve años de edad y de condición social baja, hasta que la madre se atrevió a denunciar el hecho en circunstancias de que una de sus hijas tuvo que ser hospitalizada por lesiones gravísimas en los órganos genitales. El autor del delito se internó en un hospital al ser iniciado el proceso, pero los jueces ordenaron una revisión médica como resultado de la cual fue trasladado a prisión.

De otro lado, resaltan los procesamientos iniciados contra altas autoridades del ejecutivo entre las cuales, a fines de 2001, se hallaban el vicepresidente de la república y el entonces ministro de Gobernación. En el segundo caso, como quiera que el procesado fue declarado enfermo e internado en un hospital, la Corte Suprema ordenó una investigación sobre la conducta de los médicos intervinientes.

Otro de los lugares de reforma ha sido la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, creada en septiembre de 1997 por iniciativa de la Corte Suprema, como cuerpo colegiado que reúne al presidente del OJ, el Fiscal General de la República, el ministro de Gobernación y el director del Instituto de la Defensa Pública Penal. Como lugar de coordinación, la Instancia no ha logrado producir una actuación

integrada entre las entidades representadas en ella, pero sí ha generado algunos proyectos compartidos. Entre ellos, la instalación en el interior del país de centros de administración de justicia, donde se ubican las diversas entidades que integran el sistema con el doble propósito de facilitar un mayor acceso de la población rural al sistema de justicia y promover formas organizadas de comunicación entre los funcionarios de las instituciones, tendientes a mejorar el funcionamiento del conjunto. Asimismo, ha empezado a operar un sistema informático de apoyo común para el sector justicia y se ha llevado a cabo un proyecto de capacitación integral conjunta a los diversos operadores del sistema de Justicia; esto es, OJ, Ministerio Público, Instituto de la Defensa Pública Penal y Policía Nacional Civil. El préstamo del BID, de 31 millones de dólares estadounidenses, gestionado por la Instancia, fue otorgado a las cuatro instituciones componentes pero, no obstante, en términos de operación, es ejecutado separadamente por ellas.

Entre los compromisos de los acuerdos de paz que han sido cumplidos, uno se refirió al establecimiento de un servicio público de defensa penal, bajo un régimen institucional autónomo y dotado de los recursos necesarios. La ley requerida por los acuerdos fue promulgada y para el año 1999 el Instituto de la Defensa Pública Penal recibió como asignación presupuestal una suma de seis millones de dólares estadounidenses, aproximadamente.

Un aspecto de importancia concierne a la participación social en el nombramiento de los más altos responsables del sistema de justicia. En los procesos de designación de los magistrados de la Corte Suprema y de la Corte de Constitucionalidad, así como en el del Fiscal General, diversas organizaciones sociales cuyos objetivos giran en torno a la justicia -como Madres Angustiadas, Fundación Myrna Mack, Familiares y Amigos contra la Delincuencia y el Secuestro, Movimiento Pro Justicia y el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales- han planteado sugerencias y críticas a los procedimientos, así como emitido opinión sobre determinados candidatos. En el caso de la Corte de Constitucionalidad, en 2001 el Movimiento Pro Justicia instó a las entidades nominadoras de candidatos a que adoptaran procedimientos transparentes. La Corte Suprema, una de las entidades nominadoras, estableció, en consecuencia, un procedimiento de convocatoria pública y de selección.

Más allá del ámbito de las instituciones estatales, en el contexto del proceso de paz se han desarrollado iniciativas para resolver conflictos por otras vías. Un caso es el de la Mesa de Negociación de Conflictos de Tierras, en Alta Verapaz, que "se presenta como un mecanismo más ágil y con mayor capacidad de respuesta" que los canales institucionales tradicionales y que se sirve del "consenso, la credibilidad y la buena voluntad de los actores" (MINUGUA 2001a: 27). Una experiencia similar ha sido desarrollada en el departamento de Quetzaltenango. En ambos casos, la experiencia de las mesas de resolución de conflictos de tierras ofrece posibilidades de ser

aprovechadas en otros lugares y materias. El establecimiento de espacios multi-institucionales, en los cuales entidades estatales y organizaciones sociales participan conjuntamente para escuchar el planteamiento de conflictos que son llevados allí y encaminarlos hacia una solución conciliada, parece haber alcanzado: (i) en la población, niveles significativos de credibilidad y confianza, (ii) entre las entidades estatales y organizaciones sociales, importantes logros de consenso, y (iii) de parte de los actores en conflicto, mejores actitudes en términos de buena voluntad para resolver sus diferencias de manera negociada.

Recursos disponibles y aporte de la cooperación internacional

En el ámbito de las instituciones, el seguimiento del curso del proceso de reforma sugiere que la clave del mismo no reside en los recursos económicos. De un lado, como se ha anotado, el crecimiento del gasto público en justicia se ha incrementado notoriamente. De otro, a Guatemala han llegado sumas importantes para el país, tanto en donaciones como en préstamos, al punto que "la Reforma Judicial probablemente sea el área que es apoyada por un mayor número de fuentes de cooperación" (Fuentes y Carothers 1998: 282). En el área del sistema de justicia, para ser más exactos, han concurrido Naciones Unidas, USAID, España, Suecia, Noruega y Holanda, principalmente.

El Fondo fiduciario de MINUGUA hasta fines de junio de 2001 había destinado al tema de la justicia 7'082,057 de dólares estadounidenses, monto equivalente a 43.17% del mismo. Las contribuciones procedían, principalmente, de Holanda, EE.UU., Canadá, Bélgica, Suecia y Noruega. Entre sus logros se halla la construcción de dos centros de justicia integrados, en Nebaj y Santa Eulalia, zonas que tenían acceso remoto y muy limitado a la justicia.

A fines de 2001, USAID estimaba en 15'115.000 dólares estadounidenses el monto total dedicado a la reforma judicial en Guatemala durante el periodo 1997-2000. Su contribución se dirigió a varios rubros, principalmente vinculados a la puesta en marcha de la reforma procesal penal; entre ellos, el establecimiento de centros de justicia integrados por todas las instituciones del sistema, incluyendo el acceso a intérpretes y a mecanismos alternativos de resolución de conflictos.

Según información difundida por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, entre 1999 y 2004, el sector justicia habría de contar con donaciones por un valor de 54'177,037 dólares estadounidenses y préstamos por 64 millones de dólares estadounidenses, éstos últimos provenientes del Banco Mundial y del BID. Pero si se toma en cuenta los montos desembolsados y/o comprometidos por la cooperación internacional en el sector, desde 1996

hasta fin de mayo de 2001, la cifra crece por encima de 188 millones de dólares estadounidenses, un tercio de los cuales ha sido destinado al OJ y algo menos de otro tercio, al Ministerio de Gobernación. Debe destacarse que más de una décima parte del total fue canalizado a ONGs. Los detalles aparecen en el Cuadro 5, desagregados por institución.

CUADRO 5

MONTOS DE COOPERACIÓN INTERNACIONAL EN EL SECTOR JUSTICIA, POR INSTITUCIÓN (US\$)

INSTITUCIONES (PERIODO COMPRENDIDO)	MONTO
ORGANISMO JUDICIAL (1997-2004)	61.828.025
INSTITUTO DE DEFENSA PÚBLICA PENAL (1996-2003)	5.078.000
MINISTERIO PÚBLICO (1997-2003)	12.669.670
INSTANCIA COORDINADORA DE LA MODERNIZACIÓN DEL SECTOR JUSTICIA (1997-2003)	21.884.350
MINISTERIO DE GOBERNACIÓN (1996-2003)	58.815.509
FACULTADES DE DERECHO (1998-2003)	5.522.000
ONGs (1997-2003)	19.462.999
TOTAL	188.718.500

Fuente: elaboración propia, con base en información proporcionada por PNUD.

Las pequeñas historias que han circulado entre los funcionarios de la cooperación internacional en Guatemala revelan que este enorme desembolso ha encontrado sólo ocasionalmente contrapartes nacionales activas y eficientes. Como se ha señalado, en términos generales para la ayuda externa a las instituciones democráticas, "Los gobiernos de sociedades en transición aceptan tal ayuda en la esperanza de beneficiarse de ella o en razón de una renuencia a incomodar a donantes poderosos con un rechazo. Sin embargo, en escasas ocasiones los funcionarios conocen mucho acerca de la ayuda o tienen una estrategia para usarla; simplemente, la toman como viene" (Carothers 1999: 346). Pese a los posibles matices, el caso guatemalteco puede ser encuadrado en este marco.

En cualquier caso, el principal déficit que encuentra el proceso de cambio en el sistema de justicia se halla en los recursos humanos. En rigor, muchos de quienes ocupan responsabilidades claves en el sistema deberían ser reemplazados, dado que mediante actividades de capacitación -a las que en Guatemala, como en otros países, se ha destinado sumas muy importantes- no es posible superar deficiencias de formación ni alterar actitudes y tomas de posición personales frente a temas que resultan fundamentales al administrar justicia en los casos que les son sometidos.

En el caso de los juzgadores, en 1996 un estudio empírico buscó evaluar la calidad de la producción judicial de todas las instancias, salvo la Corte Suprema, que no fue incluida en la muestra. Se trabajó sobre un total de 494 resoluciones emitidas a partir de 1990 en casos judiciales concluidos, utilizándose una muestra nacional, tomada aleatoriamente. Las conclusiones del trabajo (Pásara 2000a) son elocuentes. “En un porcentaje apreciable de sentencias se constató falta de claridad, precisión y/o prolijidad en la redacción [...] y ausencia de los hechos materia de juzgamiento o una consideración manifiestamente insuficiente de los mismos” (Ibid.: 164). Asimismo, en la mayoría de las sentencias analizadas se verificó “La ausencia de referencia expresa a normas, dentro de los considerandos del fallo” (Ibid.: 165). Entre las sentencias muestreadas abundaron “casos en los que se condenó sin prueba suficiente y casos en los que se consideraba haber falta de pruebas y se dejaba sin resolver un conflicto social que merecía respuesta del juzgador” (Ibid.: 167). El estudio comprobó, igualmente, una generalizada carencia de aplicación de normas constitucionales, “ausencia de consideraciones doctrinarias y criterios jurisprudenciales establecidos”, “inexistencia de referencias a las normas contenidas en tratados y convenciones aceptados y ratificados por Guatemala” y un “uso excluyente de la interpretación literal de la ley, como única forma pertinente en el razonamiento del juzgador” (Ibid.: 170-172). A partir de tales elementos, la investigación concluyó en que el nivel profesional promedio del juzgador analizado era bajo pero, además, que en sus resoluciones “el juzgador no parece hacerse cargo [...] de los términos de la realidad en la cual trabaja”, refugiándose en una actitud pasiva “que le impide asumir el papel que se espera de él, que no es el de aplicar la ley sino el de resolver adecuadamente las contiendas sociales” (Ibid.: 174-176).

Desafortunadamente, no hay con quién reemplazar a todos los jueces y magistrados que padecen tan severas carencias. En el informe de la CFJ, se consigna que “el funcionamiento de las facultades de derecho [...] revela un panorama grave: [...] la formación universitaria que se da a los abogados no responde a las necesidades de un sistema de justicia que descansa sobre la base de un manejo sólido y confiable de conocimientos jurídicos por parte de sus operadores” (1998: 101). En términos concretos, la universidad no produce el número de profesionales de calidad necesario como para que, una porción significativa de ellos, decida desempeñarse en el sistema de justicia. Aunque el sistema de concursos parece haber convocado a candidatos con mayores méritos y calidades profesionales que el promedio existente en el OJ, una sustitución paulatina del conjunto tomaría muchos años y una sustitución inmediata no sería posible, dada la escasez de potenciales reemplazantes.

Balances provisionales

Si bien son numerosos los proyectos de ley que han sido preparados para traducir normativamente el contenido de diversas reformas diseñadas, en la realidad la calidad del producto del sistema ha tenido variaciones sólo menores y, en ciertos aspectos, como el correspondiente a cárceles y centros de reclusión, la deplorable situación previa permanece casi sin cambios. En el caso del Ministerio Público, cuyas facultades fueron ampliadas por la reforma del procedimiento penal, no se percibe cambio alguno. Un cuidadoso trabajo empírico realizado en 1999, con el propósito de determinar la calidad del trabajo realizado en la institución, concluyó en que “las acusaciones fiscales revelan un profesional promedio con déficits de naturaleza teórica y un conocimiento y manejo insuficientes del marco legal, factores que se traducen, principalmente, en la dificultad para traducir al lenguaje jurídico el material fáctico con el que trabaja”, rasgo que se expresa en un “desempeño-tipo de la actividad fiscal” que produce “lesión en el debido proceso” (Garrido 2000: 47-48, 50).

Según la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, los compromisos referidos a justicia que fueron incorporados en los acuerdos alcanzaron un alto grado de cumplimiento: a cuatro años de firmada la paz, entre los seis compromisos identificados, tres habían sido cumplidos, dos se hallaban en proceso de cumplimiento y uno -concerniente a tres modificaciones del código penal- no había sido cumplido (MINUGUA 1999: 34-35). Durante los tres primeros años de ejecución de los compromisos, el gasto público en el sistema de justicia creció notoriamente. Entre 1995 y 1999, el presupuesto nacional dedicado al sector justicia se incrementó en algo más del doble: de 240 millones de quetzales en 1995 pasó a 384 millones en 1996, 439 millones en 1987, casi 556 millones en 1998 y, algo menos, 521 millones en 1999 (Zelaya 1999b: 20). Como se ha visto en el Cuadro 1, los recursos fiscales destinados al Organismo Judicial se multiplicaron por cuatro en el lapso transcurrido entre 1995 y 2002.

A fines de 2001, la Misión evaluó el proceso de cambios y continuidades en la justicia, con mayor distancia respecto del texto de los compromisos acordados. En ese análisis, se señaló, del lado positivo, “la ampliación de la cobertura geográfica de los servicios prestados por las instituciones del sistema de justicia”, el reclutamiento de personal bilingüe y “La adopción de la ley de la Carrera Judicial y el funcionamiento de los órganos en ella previstos [...] así como la puesta en vigencia de la ley del Servicio Civil y el Código de Ética del Organismo Judicial”.

Al lado de estos avances, el informe preparado a casi cinco años de la firma de los acuerdos indicó que la impunidad seguía caracterizando al sistema de justicia, gracias a “persistentes deficiencias en el sistema de investigación y, en general, en la administración de justicia, el pertinaz

incumplimiento del deber de investigar y sancionar, y la falta de voluntad de muchos funcionarios ante las violaciones de derechos humanos y delitos”. El informe precisó que, en el trabajo de verificación efectuado por la Misión, durante el último año “55% de las violaciones a los derechos humanos comprobadas se deben al incumplimiento del deber jurídico del Estado de investigar y sancionar”. Se subrayó también la subsistente ausencia de una política del Estado contra el delito, la muy insuficiente coordinación entre las instituciones del sistema y, en cuanto al acceso a la justicia, la relativa “escasez de intérpretes” (MINUGUA 2001f: 16-17).

Ciertamente, los cambios en la justicia encuentran diversas limitantes profundas, en cualquier país donde se intenten:

“La resistencia a la reforma es persistente y extendida. Los esfuerzos conducidos por la ciudadanía para crear presión a favor del cambio institucional se multiplican gradualmente pero usualmente son muy débiles. Darse cuenta de que la reforma institucional requiere cambios más profundos, incluyendo las estructuras de interés y las relaciones de poder, es un elemento necesario que sin embargo subraya cuán lento y difícil será el cambio” (Carothers 1999: 337).

El caso guatemalteco ilustra bien esas dificultades que no siempre son bien ponderadas cuando se efectúa un balance del proceso de cambios. Por de pronto, la percepción social, que constatan los sondeos de opinión pública, es que poco ha cambiado. De hecho, según han comprobado periódicamente las encuestas sobre cultura jurídica de los guatemaltecos, la mayoría de los entrevistados mantiene su falta confianza en la justicia, si bien en 2001, en la encuesta sobre cultura democrática, apareció un dato novedoso: tres de cada cinco de aquéllos que habían denunciado la comisión de un delito consideraron que los servicios provistos por las autoridades eran “muy buenos” (15%) o “buenos” (45%).

Pero algunos observadores del proceso tienden a poner un mayor énfasis en las continuidades efectivamente subsistentes, que en los cambios. El informe de la Fundación Myrna Mack (2001), para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados, sostuvo a fines de 2001:

“El proceso de modernización y reforma del sistema de administración de justicia en Guatemala se encuentra virtualmente estancado a raíz del decrecimiento de los recursos financieros asignados al sector, a la falta de voluntad política para impulsar cambios verdaderamente profundos y a los resultados poco significativos de los programas financiados por la comunidad internacional” (Ibid.: 2).

El informe señaló asimismo las persistentes limitaciones de acceso al sistema de justicia, ciertos vínculos entre el partido de gobierno, jueces y fiscales, la permanencia de diversas formas de amenazas contra jueces, fiscales, abogados y denunciadores, la renuencia del sistema para procesar a los responsables de actos de corrupción, y la inoperancia de la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia. Se consideró, además, que en el caso del OJ, la reforma judicial estaba quedando constreñida a los aspectos administrativos y logísticos.

Los cambios institucionales no impactan sustancialmente un escenario de la administración de justicia en el que predomina determinada forma de ejercicio del litigio. La conducta tipo de la mayoría de abogados litigantes guatemaltecos revela que el esquivamiento del tema de fondo en controversia y el sabotaje del proceso son sus objetivos principales, seguramente en razón de que ofrecen mejores frutos para la defensa del interés particular, dadas las características tradicionales del aparato de justicia. Tal encaminamiento del litigio se ha servido del recurso de amparo, diseñado legalmente en salvaguarda de derechos fundamentales, como instrumento cuyo uso perverso resulta funcional a la paralización de los procesos. En el terreno de los abogados en ejercicio, que son operadores clave para el funcionamiento del sistema, los intentos de reforma no han ingresado. En el de la formación de los futuros abogados, los esfuerzos han sido pocos y los resultados, limitados.

Entre los entrevistados surgieron opiniones que, de un lado, reconocieron el proceso de cambio iniciado pero, de otro, plantearon interrogantes sobre sus resultados. "Justicia es una de las áreas que más ha avanzado" reconoció una funcionaria internacional, quien enseguida precisó: "la aprobación de leyes dio un juicio favorable a la reforma judicial. Pero, en términos de justicia y de cambios en la cultura institucional, hay muy poco. Es difícil lograr que no retroceda" (Patricia O'Connor). Un profesor universitario de derecho también consideró que los resultados logrados eran insuficientes: "La protección de las libertades públicas y la circunscripción del poder militar a lo que le corresponde, es algo que debe tutelarse, con hechos y constantemente, por los poderes públicos, principalmente, por los tribunales de justicia, los cuales todavía no logran asumir un papel protagónico" (Eduardo Mayora). Un diplomático, representante de uno de los países cooperantes con la reforma de la justicia en Guatemala, mostró cierto escepticismo: "Si la justicia como sistema no es capaz de dar respuestas claras a la sociedad... Si el mensaje es 'lo que Uds. están invirtiendo en justicia no da resultados', ¿para qué sirve?" (Ignacio Ybáñez).

Desde esta perspectiva, se reconoce que el diagnóstico elaborado por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia y el Plan de Modernización del OJ pueden constituir un buen marco para la reforma del sistema, pero se indica

que no están siendo utilizados suficientemente. Dada la magnitud de los recursos y esfuerzos invertidos en el sistema de justicia, se evalúa, los logros son claramente modestos.

Pese a ello, es posible sostener que en materia de justicia Guatemala ha mejorado su situación con respecto a la de 1996. En lo tocante directamente a la judicatura, el cambio puede ser reconocido en cuatro puntos:

- A. El concepto de reforma judicial ha sido aceptado tanto en los medios de comunicación como en el OJ. La Corte Suprema ha adoptado el cambio como política institucional y existe una agenda oficial para el proceso de reforma. El Plan de Modernización del Organismo Judicial, adoptado por la Corte, contiene un marco conceptual para las acciones específicas de reforma que se ejecutan.
- B. La independencia judicial, si bien no es aún un rasgo característico de la judicatura, es reconocida en la opinión pública como un principio importante. Lo que quizá es más relevante es que cierto número de decisiones judiciales, en casos de importancia y visibilidad, demuestran que en efecto algunos jueces actúan con independencia.
- C. Los candidatos a jueces se presentan a concursos públicos y sólo deben ser nombrados luego de pasar a través de un proceso formativo en el que se establece qué capacidades y méritos tiene cada candidato. Sin embargo, que la Corte Suprema no haya nombrado a quienes revelaron mayores méritos como candidatos a jueces, motiva la preocupación de la Fundación Mack de "que la Corte esté evitando el nombramiento de las personas que manifiesten una mayor independencia de pensamiento e iniciativa para defender sus derechos" (Fundación Myrna Mack 2001: 14).
- D. La falta de recursos no es más una excusa para impedir la transformación. El incremento de fondos en el presupuesto nacional y el apoyo internacional, a través de donaciones y de préstamos, resultan suficientes para alcanzar los objetivos propuestos por la reforma. En el apoyo internacional, a las donaciones recibidas por el OJ hay que sumar dos grandes préstamos de la banca multilateral.

Varios aspectos pueden explicar los logros relativos alcanzados en materia de justicia en Guatemala. De un lado, se tiene la conjunción de una presión internacional, sostenida en esta materia, con el esfuerzo de un núcleo de actores nacionales que han liderado el proceso. Algunos de ellos, situados en cargos de responsabilidades públicas y otros, organizados en la sociedad civil; entre éstos destaca el papel de la Fundación Myrna Mack que, constituida en torno a la demanda de sanción para el asesinato de una antropóloga,

cometido como una las atrocidades de la contrainsurgencia, reconoció en su momento la importancia de producir cambios en el conjunto del aparato judicial y destinar esfuerzos a aquellos lugares donde podía apostarse a generar algunas transformaciones.

De otro lado, destaca la continuidad producida en el trabajo de la Corte Suprema cuando nuevos integrantes sustituyeron, en octubre de 1999 y de acuerdo a las disposiciones constitucionales vigentes, a quienes habían iniciado la reforma dos años antes. Reconocer la importancia del trabajo iniciado por una administración previa y continuarlo es una experiencia infrecuente en Guatemala, así como en el resto de América Latina, que en este caso fue decisiva para llevar adelante un proceso de mediano plazo, como éste.

No obstante tales factores favorables, el proceso ha avanzado y retrocedido casi constantemente. Las reformas han encontrado rechazo, e incluso sabotaje, originados en las propias instituciones del sistema de justicia y sus operadores. Los intereses creados se han movilizado contra las reformas, tanto en el Congreso como en el OJ y el Ministerio Público. Y, lo que es más grave, la profundidad y la sostenibilidad de todo el plan están amenazadas por la falta de recursos humanos suficientes. Los logros alcanzados no son garantía suficiente de que, en un plazo corto, Guatemala cuente con una justicia de excelencia. Pero, sin duda, se ha abierto un proceso de cambio institucional, sobre todo en el OJ, que hace unos años hubiera sido impensable.

Sin embargo la cuestión crítica es saber si hay tiempo suficiente para desarrollar el proceso cabalmente. Como se anotó antes, según la percepción pública que recogen las encuestas, poco o nada parece haber cambiado. En efecto, personal de baja calificación y carente de compromiso mantiene las demoras en los procesos, y la corrupción persiste -si es que no ha aumentado-. Una justicia verdaderamente nueva, si es que fuera posible, tomará tanto tiempo en ser construida que parece difícil esperar que la paciencia de la población alcance. De hecho, no está durando. No sólo la impaciencia, que exige soluciones instantáneas donde no es posible esperarlas, sino también las expectativas ciudadanas, que exigen condenas numerosas y expeditivas, se han levantado como obstáculos para construir paulatinamente un sistema de justicia basado en el debido proceso, en cuyo ámbito penal tenga centralidad la presunción de inocencia.

El desafío de los linchamientos

Nada más ilustrativo que el enorme desafío que tiene ante sí la justicia guatemalteca que el fenómeno de los linchamientos. Cuando se opta por la

justicia por mano propia, como ha ocurrido en Guatemala, se ha iniciado el camino hacia una sociedad sin ley ni orden. Desde 1995, cuando una ciudadana estadounidense fue linchada porque, según se temía, pretendía secuestrar a un niño, el número de linchamientos ha crecido de manera sostenida en el país, como se registra en el Cuadro 6.

CUADRO 6

LINCHAMIENTOS EN GUATEMALA, 1996-2001

AÑO	LINCHAMIENTOS	MUERTOS	HERIDOS	TOTAL DE VÍCTIMAS	CASOS JUDICIALES ABIERTOS
1996	35	23	24	47	11
1997	78	30	80	110	17
1998	67	54	73	127	9
1999	105	48	188	236	33
2000	61	33	95	128	5
2001	75	27	140	167	20
TOTALES	421	215	600	815	95

Fuente: MINUGUA, febrero de 2002.

Según el seguimiento de casos, realizado por MINUGUA, los linchamientos ocurren en los lugares del país más afectados por el conflicto armado y que actualmente exhiben los índices de desarrollo humano más bajos. En tres de cada cuatro casos, el delito que se alega está relacionado con cuestiones de propiedad.

No puede sostenerse que el sistema de justicia haya respondido, ante este fenómeno, con mayor o menor diligencia que frente a otros hechos de naturaleza grave. Desde 1997 hasta fines de 2001, sobre un total de 421 casos registrados por MINUGUA, sólo se había sustanciado 95 procesos en los tribunales, esto es algo menos de uno de cada cuatro casos. Hasta fines de mayo de 2001, se había dictado sentencia en 29 de ellos, de las cuales nueve fueron absolutorias y 20 de condena. Estos resultados revelan que en menos de 5% de los casos registrados durante el referido periodo hubo sentencia condenatoria contra alguno de los responsables. Sin duda alguna, este saldo es manifiestamente insatisfactorio, pero habría que contar con estadísticas igualmente elaboradas -que, lamentablemente, no existen- acerca de otros delitos, para comprobar si la ineficacia del sistema de justicia es mayor en casos de linchamiento o éstos reciben un trato similar al del resto.

¿Cómo explicar el fenómeno mismo del linchamiento? Una respuesta concreta fue proporcionada por uno de los entrevistados: "Se produjo un vacío de poder, del control. Estaban los alcaldes, que oficiaban de jueces, y

los comisionados militares, que se ocupaban rápidamente de los delincuentes. Se les eliminó sin transición. El vacío nos lleva a los linchamientos” (Héctor Gramajo). Pero las respuestas en circulación perciben un mayor grado de complejidad en la explicación del fenómeno.

Con cierta frecuencia, para explicar los linchamientos, se recurre al señalamiento de la combinación de un crecimiento del fenómeno delictivo con un sistema de justicia ineficaz. El linchamiento sería así una suerte de respuesta social a un fracaso del sistema. El hecho de que la localización de los linchamientos no coincida con los lugares de más alta incidencia delictiva en el país, ni siempre corresponda a donde peor funcionan las instituciones de justicia, parece desmentir esta interpretación.

Otra tendencia explicativa considera a los linchamientos como “un legado del terror de Estado” (Snodgrass 2002); esto es, como producto -entre otras manifestaciones de violencia privada- de un trauma social causado por la estrategia contrainsurgente. Algunas evidencias disponibles parecen confirmar la hipótesis y puede asegurarse que, cuando menos, en algunos casos de linchamientos es posible identificar a quienes fueran actores en el conflicto armado interno. Pero el fenómeno no se ha circunscrito a las zonas más afectadas por la violencia contrainsurgente, ni en los diversos episodios ocurridos se constata la confrontación entre quienes estuvieron de un lado y de otro durante el conflicto. Es frecuente que sean víctimas de linchamiento quienes no son miembros de la comunidad, los “forasteros”.

Ante esas certezas, el argumento de que la violencia estatal causó efectos en todo el tejido social, de un modo tal que quienes no participaron materialmente del conflicto son actualmente protagonistas de los linchamientos, es sostenible pero no muy convincente. Y no lo es debido a que el fenómeno de los linchamientos también ocurre, en América Latina, en países como Brasil, México, Ecuador y Venezuela, que no han conocido un periodo prolongado y terrible de lucha contrainsurgente. En Ecuador, de acuerdo a un estudio coordinado por FLACSO que cita Castillo (<http://www.lahora.com.ec/paginas/debate/paginas/debate12.htm>), entre 1995 y 1998 se habrían registrado un total de 93 linchamientos; esto es, casi uno cada dos semanas. En Venezuela, PROVEA, una entidad dedicada a la temática de derechos humanos y justicia, ha informado que

“Entre octubre del 2000 y septiembre del 2001, se registraron en la prensa nacional 63 personas muertas en linchamientos y 102 personas heridas en intentos de linchamientos. Esto significa un alarmante incremento en el número de personas asesinadas en linchamientos, respecto del período anterior en el que se registraron 22 personas muertas en linchamientos y 107 heridas en intentos de linchamientos” (<http://www.derechos.org.ve>).

De modo que, sin descartar su vinculación con la herencia del conflicto armado interno, los linchamientos requieren un marco explicativo mayor. Al buscar una interpretación adecuada, en el contexto del caso guatemalteco probablemente sería útil explorar en profundidad el concepto de justicia que popularmente existe en el país, muy cercano a la venganza privada y propio de una sociedad pre-estatal. Es usual en Guatemala, tanto en áreas urbanas como rurales, recurrir a la violencia para cobrar deudas o compensar cualquier agravio. Esta preferencia explica mejor por qué en cierto número de linchamientos, la turba ha extraído violentamente a sus víctimas de la cárcel, donde precisamente les había recluido la justicia estatal para procesarlas.

Tales valores culturales están en la base de un hecho tan o más grave que el linchamiento mismo, recurso regresivo del cual a menudo personas absolutamente inocentes son víctimas. Ese otro hecho consiste en que, de un lado, el liderazgo del país no ha respondido unánimemente con una condena pública de los hechos y, de otro, el respaldo social existente en favor de quienes linchan es bastante alto, al punto de que según algunos sondeos es mayoritario entre los entrevistados.

En agosto de 1996, cuando los linchamientos empezaban a convertirse en un fenómeno social, Aragón & Asociados exploró, en una muestra nacional, el nivel de aprobación existente. 58% de los entrevistados se declaró a favor de quemar vivos a los presuntos delincuentes, 71% dijo estar de acuerdo en lincharlos y, en términos más generales, 75% aprobó que se tomara la justicia en las propias manos. En las encuestas realizadas en 1999 y 2001 por el proyecto sobre la cultura democrática de los guatemaltecos, aproximadamente la mitad de los encuestados expresó rechazo total a los linchamientos, mientras alrededor de 30% manifestó acuerdo completo con ellos y el resto los respaldó "algunas veces". Estas respuestas podrían sugerir un cambio en la opinión pública, que surge también de otras respuestas recogidas en 1999 por la misma encuesta. Así, 43.9% de los entrevistados consideraban que para detener la delincuencia común nunca se debe violar los derechos de la persona, contra 36.8% que consideraban que sí pueden ser violados y casi dos quintos (19.3%) de falta de respuesta; la violación de reglas o leyes por las autoridades, para combatir la delincuencia, fue rechazada por 63.1% de los entrevistados y parcialmente apoyada por 21.6%, con otro 15% de falta de respuesta. De manera más específica aún, 71.1% de las respuestas se inclinaron porque, antes de entrar a una casa bajo serias sospechas de un delito, es preciso esperar la orden judicial, contra apenas 16.5% que actuarían sin ella y 12.4% de entrevistados que no respondieron.

¿Estamos ante una evolución marcadamente positiva en la cultura cívica de los guatemaltecos producida en unos cuantos años, o enfrentamos el límite de que las encuestas no siempre revelan lo que en rigor los entrevistados piensan? Las respuestas registradas asumen un nivel de conocimiento de las garantías individuales, establecidas en la ley, que no corresponde a la escasa

información jurídica que es propia de la cultura cívica del ciudadano guatemalteco medio. A modo referencial puede citarse el resultado de una encuesta realizada por Borge & Asociados, en noviembre de 1997, según el cual 45.9% de los entrevistados creían que la justicia se limitaba a la materia penal. En el caso de la encuesta para el estudio sobre cultura democrática de los guatemaltecos, llama la atención particularmente la respuesta a la cuestión referida a la orden judicial necesaria para ingresar a un domicilio. La inviolabilidad del domicilio es una garantía constitucional en Guatemala que, muy probablemente, la mayoría de los ciudadanos desconocen como derecho y, más aún, en los términos en que debe operar. Como ocurre en otras circunstancias, cuando el entrevistado intuye la respuesta que produce una mejor imagen ante el entrevistador, opta por la denominada técnicamente "respuesta de prestigio". Y, en más de un caso de éstos, puede haber ocurrido precisamente esa desviación.

En definitiva, la cultura guatemalteca puede ser caracterizada como se ha hecho con la camboyana: "una cultura en la que la violencia es aún la vía preferida para conseguir que las cosas se hagan" (Colletta y Cullen 2000: 110). Como se vio en el capítulo tercero, esa hipótesis también surge de las explicaciones sobre los orígenes estructurales de la violencia en Guatemala, expresada, por ejemplo, en la esporádica repetición de masacres, incluso cometidas por indígenas. Esta interpretación debería ser testada mediante una relectura de la historia guatemalteca previa al conflicto armado, en la que el impacto colonial, el de la modernización impuesta en el siglo XIX y el de la dictadura de Jorge Ubico en el siglo XX merecen un examen muy cuidadoso, donde se debe rastrear la entronización formalizada de mecanismos de justicia privada. Como resultado de esa tarea, acaso sea posible sostener que es más bien la violencia como rasgo cultural guatemalteco el que explica la ferocidad de la lucha contrainsurgente y no al revés.

Naturalmente, esta línea explicativa no puede desatender el rol particular que, en el estallido de la violencia y en el grado de aceptación social con el que cuenta, el desempeño de las instituciones de justicia juega un papel relevante. En un trabajo sobre desigualdades sociales y conflictos sociales profundos, Azar y Farah (1981) precisan el razonamiento de Raff Dahrendorf, quien en su obra clásica *Class and Class Conflict in Industrial Society* sostuvo que el surgimiento del conflicto entre grupos correspondía a la falta de mediación y arbitraje en el sistema. Los autores citados puntualizan que "instituciones de mediación tales como el aparato judicial y/o la participación política" institucionalizan el conflicto sin eliminarlo. La conclusión que ellos mismos proponen es que la ausencia o el colapso de un "sistema institucionalizado de mediación, por la razón que fuere, conducirán al conflicto abierto y a la violencia" (Azar y Farah 1981: 327). Sin dudas, éste es

el caso histórico de Guatemala, donde la tarea de administrar justicia por el Estado permaneció en estado de abandono durante décadas.

Un futuro incierto

Pese a los logros alcanzados, el curso futuro de la reforma del sistema de justicia en Guatemala es, cuando menos, incierto. No obstante, el desarrollo de este aspecto de las reformas iniciadas permite ilustrar algunos elementos clave que el proceso de paz ha puesto de manifiesto.

La justicia es un área donde los acuerdos de paz partieron de un diagnóstico suscito pero, en lo fundamental, correcto y propusieron una estrategia dirigida a la transformación institucional, según fundamentos conceptuales que hicieron explícitos. Se optó así por el segundo tipo de compromiso pactado en los acuerdos, según la caracterización propuesta en el capítulo anterior; esto es, la apertura de un proceso de cambio institucional. Si se evalúa, entonces, lo ocurrido con el texto de los compromisos adoptados, se constata que la mayoría de ellos fueron puestos en marcha y, en definitiva, cumplidos.

Gracias a que uno de los compromisos conducía a un diagnóstico en profundidad del tema, se pudo subsanar en cierta medida una dificultad emergente también en otros asuntos: la falta o la insuficiencia de conocimiento social y de debate público acumulados sobre la cuestión. Carencias debido a las cuales el malestar social -sin comprensión global ni calidad suficiente en las propuestas disponibles-, una vez iniciado el proceso de reforma, usualmente no logra constituirse en impulsor y apoyo efectivo a él.

Al optarse por un análisis institucional, alejado del texto de los compromisos, la ejecución revela aspectos más complejos. En primer lugar, a través de la puesta en marcha de los mecanismos y las reformas enunciados en los acuerdos, apareció la gravedad de la situación problemática en toda su dimensión, que incluye no sólo productos socialmente insatisfactorios, o incluso indeseables, sino una diversidad de carencias que se constituyen en limitaciones serias para reformarla. En ésta, como en otras áreas, la escasez de recursos humanos resulta crítica y puede ser decisiva en la desembocadura del proceso de reforma.

El otro poderoso factor de incertidumbre en el proceso iniciado proviene de los rasgos culturales vigentes, que se revelan tanto en las instituciones como en la sociedad misma. Esos rasgos incluyen una preferencia social por el uso de medios violentos para encarar los conflictos, en niveles y formas que ponen en riesgo el curso de un proceso de reforma del sistema de justicia. De una parte, actos de venganza, amenazas e intimidaciones sobre denunciantes,

testigos, jueces y fiscales forman parte de la vida cotidiana en el país. De otra, puede que el fenómeno de los linchamientos anuncie la preponderancia de una opción popular por el recurso a la violencia como forma de enfrentar conflictos y, en consecuencia, el abandono del sistema de justicia institucional, aún cuando éste se mantenga en un curso de reforma más o menos importante.

Bibliografía

Acuerdos de Paz. Firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). Guatemala: Universidad Rafael Landívar, Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, 1997.

Azar, Edward E., and Nadia Farah. The Structure of Inequalities and Protracted Social Conflict: A Theoretical Framework. *International Interactions*. 1981, vol. 7, no. 4, p. 317-335.

Byrne, Hugh. Trials and Tribulations of Justice Reform in Guatemala. *LASA Forum*. 2000, vol. XXXI, no. 1.

CACIF. Guatemala: Reflexiones del pasado, consideraciones del presente y recomendaciones para el futuro. Guatemala: Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras, Comisión empresarial para la Paz, 1995.

Carothers, Thomas. *Aiding Democracy Abroad. The Learning Curve.* Washington D.C.: Carnegie Endowment for International Peace, 1999.

Colletta, Nat J. and Cullen, Michelle L.. *Violent Conflict and the Transformation of Social Capital. Lessons from Cambodia, Rwanda, Guatemala and Somalia.* Washington D.C.: The World Bank, 2000.

Comisión de Esclarecimiento Histórico. *Memoria del silencio.* Guatemala: UNOPS, 1999. t. III.

Comisión de Fortalecimiento de la Justicia. *Una nueva justicia para la paz. Informe Final de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia.* Guatemala: CFJ, 1998.

Comisión de Modernización. *Plan de Modernización del Organismo Judicial 1997-2002.* Guatemala: Corte Suprema de Justicia y Organismo Judicial, 1997.

Corte Suprema de Justicia. *Gestión 2000.* Guatemala: Organismo Judicial, 2000.

La cultura democrática de los guatemaltecos. Cuarto estudio. 1999. Guatemala: Development Associates, Inc., University of Pittsburgh, Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), 2000.

Fuentes, Juan Alberto and Carothers, Thomas. Luces y sombras en la cooperación internacional. En IDEA. *Democracia en Guatemala. La Misión de un Pueblo Entero*. Santa Fe de Bogotá: International IDEA, 1998.

Fundación Myrna Mack. *Informe para el Relator Especial de Naciones Unidas sobre Independencia de Jueces y Abogados, Señor Param Cumaraswamy*. Guatemala: Fundación Myrna Mack, 2001.

Fundación para la Paz, la Democracia y el Desarrollo. *Documentos de la Asamblea de la Sociedad Civil*. ASC. 1994, mayo-agosto.

Garrido, Manuel. Actuación y perfil de los fiscales. En Pásara Luis et al. *Funcionamiento del sistema de justicia en Guatemala. Un análisis de comportamientos institucionales*. Guatemala: MINUGUA, 2000.

MINUGUA. *Suplemento al Cuarto Informe sobre la Verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala (1 de agosto 1988 - 31 de octubre 1999). Observaciones y Recomendaciones relativas a la Agenda de Paz pendiente. Síntesis del estado de cumplimiento de los compromisos calendarizados en el Acuerdo sobre Cronograma*. Guatemala: MINUGUA, 1999.

-----, *Los conflictos en Guatemala: un reto para la sociedad y el Estado. Informe de verificación*. Guatemala: MINUGUA, 2001a.

-----, *Informe de MINUGUA para el Grupo Consultivo sobre Guatemala*. Guatemala: MINUGUA, 2001b.

Pásara, Luis. *Las decisiones judiciales en Guatemala. Un análisis de sentencias emitidas por los tribunales*. Guatemala: MINUGUA, 2000a.

-----, *Los jueces provenientes de concurso, ¿son distintos?* En Pásara Luis et al., *Funcionamiento del sistema de justicia en Guatemala. Un análisis de comportamientos institucionales*. Guatemala: MINUGUA, 2000b.

Ramírez, William. *Amnistía y constitución. Ley de Reconciliación Nacional*. Guatemala: Fundación Myrna Mack, 1998.

Snodgrass Godoy, Angelina. Lynchings and the Democratization of Terror in Postwar Guatemala: Implications for Human Rights. En *Human Rights Quarterly*, 24(3): August 2002.

Unidad de Modernización. *Tercer informe de progreso. Préstamo No. 4401-GU "Reforma Judicial"*. Guatemala: Organismo Judicial, 2001.