

LOS ACUERDOS DE PAZ, EL DERECHO A LA DOCUMENTACIÓN DE LA POBLACIÓN INDÍGENA Y EL REGISTRO CIVIL EN GUATEMALA

(La legislación y su aplicación práctica
por la Universidad Carlos III de Madrid)

Fernando Bondía Román

*Universidad Carlos III de Madrid **

SUMARIO: I. *Introducción*—II. *Antecedentes*—III. *El marco normativo*: 1. Textos internacionales. 2. El Código Civil. 3. La Ley Temporal Especial de Documentación Personal. 4. Principios fundamentales de la Ley Especial.—IV. *Las principales limitaciones y dificultades*: 1. Retenciones en algún sector de la Administración. 2. Temor de la población beneficiaria y complicada situación político-social. 3. Exceso de «celo profesional» por parte de los Registradores Civiles. 4. Escaso nivel técnico de los textos legales y arbitrariedad en su aplicación. 5. Inexistencia de datos poblacionales fiables y rigurosos. 6. Circunscripción a los desplazados internos.—V. *La estrategia seguida para la aplicación de la Ley Especial*: 1. Implicación de la Municipalidades (Ayuntamientos). 2. Cogestión y participación de las comunidades o aldeas. 3. Permanente contacto institucional. 4. La supervisión técnica del trabajo realizado.—VI. *La inscripción extemporánea con arreglo a las leyes ordinarias*: 1. La legislación. 2. Su aplicación.

* El contenido de este trabajo refleja únicamente las opiniones de su autor y, en consecuencia, la Universidad Carlos III de Madrid no necesariamente se identifica con ellas.

I. INTRODUCCIÓN



OR encargo de la Comisión de las Comunidades Europeas y con su financiación, la Universidad Carlos III de Madrid ejecutó en la República de Guatemala un Proyecto que tenía como objetivo fundamental facilitar la documentación de 30.000 personas desarraigadas, la mayoría de ellas indígenas, apoyando y colaborando con los Ayuntamientos o Municipalidades. Estas entidades son, básicamente, las encargadas de proporcionar las certificaciones de nacimiento y las cédulas de vecindad (equivalentes a nuestro DNI) a través de los Registros Civiles y de Cédulas que existen en todos los Municipios de la República.

El Proyecto inició formal y materialmente sus actividades a mediados de junio de 1998 y las finalizó el 30 de abril de 1999, estando de por medio el huracán Mitch. Se trabajó en las comunidades o aldeas de 23 Municipios repartidos por todo el territorio de la República, desde las zonas selváticas (El Petén) a los altiplanos (El Quiché y los Cuchumatanes), desde la costa del Pacífico (Champerico) a la del Atlántico (Puerto Barrios), desde el oriente al occidente. Se logró cumplir con el 92,2 % de los objetivos, en menos tiempo del previsto y con unos gastos inferiores a los presupuestados.

A quien esto escribe le cupo el honor y la satisfacción de ser nombrado Director del Proyecto por el Rector de la Universidad, Profesor Gregorio Peces-Barba, bajo el seguimiento directo del Vicerrector de Relaciones Internacionales e Institucionales, Profesor Ángel Llamas.

El Proyecto contrató directa o indirectamente, de manera permanente durante todo el tiempo de su desarrollo, a más de cincuenta trabajadores guatemaltecos y contó con la participación activa de once estudiantes de la Universidad en algunas fases de su ejecución. Las actividades del Proyecto fueron supervisadas y coordinadas por una instancia creada en virtud de los Acuerdos de Paz, la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo de Paz sobre Reasentamiento de Poblaciones Desarraigadas (CTEAR), cuya actuación por parte de todos sus integrantes fue verdaderamente dedicada, responsable y ejemplar. También se obtuvo la valiosa ayuda y colaboración de las siguientes instituciones nacionales, gubernamentales y no gubernamentales, e internacionales: la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), el ACNUR, la Conferencia de Religiosos de Guatemala (CONFREGUA), la Secretaría de la Paz (SEPAZ), la Asamblea Consultiva

de las Poblaciones Desarraigadas (ACPD), la Fundación Guillermo Toriello, la Comisión Nacional para la Atención de Repatriados, Refugiados y Desplazados (CEAR), la Procuraduría General de la Nación (parecida a la Fiscalía General del Estado) y la Procuraduría de Derechos Humanos (equivalente al Defensor del Pueblo).

Las líneas que siguen pretenden describir la experiencia desarrollada en Guatemala, tanto desde el punto de vista jurídico como desde el operativo, señalando el procedimiento aplicado con las dificultades e inconvenientes que surgieron, la mayoría de ellos producto de la delicada situación política, económica y social que atraviesa la República. En este sentido, se recogen opiniones muy personales sobre las distintas circunstancias y vicisitudes que se produjeron durante la ejecución del Proyecto, que en ningún caso pretenden ofrecer una visión completa y objetiva ni deben extrapolarse más allá de su contexto. Simplemente reflejan una visión de la realidad tal como fue percibida. Hay que tener en cuenta que el trabajo realizado, por su propia naturaleza, tenía un marcado cariz político que condicionaba en gran medida todo su desarrollo.

II. ANTECEDENTES

De forma muy general, básica y resumida, los antecedentes sociales e histórico-políticos de la situación guatemalteca que determinaron la propia existencia del Proyecto, fueron los siguientes: treinta y seis años de enfrentamiento armado que ocasionó más de 100.000 muertos, 30.000 desaparecidos y cerca de un millón de desplazados, tanto en el interior como en el exterior del país; firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996; proceso de repatriación; carencia absoluta de estructuración social; grandes tasas de analfabetismo; economía de mera subsistencia para la gran mayoría de la población; ausencia de infraestructuras de comunicación en gran parte del territorio de la República; concurrencia de unas profundas desigualdades sociales y un gran subdesarrollo económico y productivo; existencia de más de 1,2 millones de guatemaltecos indocumentados, tanto por causas derivadas del enfrentamiento armado (desarraigados) como por otros motivos, fundamentalmente de marginación social.

La falta de documentación personal se presenta en Guatemala como un problema nacional y estructural de primer orden. Afecta particularmente

a los repatriados y retornados (unas 70.000 personas), a los desplazados internos (se calcula un mínimo de 260.000 personas) y a los ex combatientes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (unas 3.000 personas). Un porcentaje de estas personas, que se engloban bajo la denominación legal de desarraigados y desmovilizados, carecía de documentación personal y la tarea fundamental del Proyecto consistió en proporcionársela mediante la aplicación de una Ley Especial dedicada específicamente a solucionar el problema. Pero, como ya se ha indicado, la carencia de documentación personal afectaba también, y sigue afectando, a un gran número de guatemaltecos, en su mayoría poblaciones indígenas tradicionalmente marginadas de la vida social, económica y política del país que, al no tener la condición legal de desarraigados por no haber sido afectados por el enfrentamiento armado, no podían beneficiarse de las facilidades otorgadas por la Ley especial citada. Por ello, otro de los objetivos del Proyecto consistió en establecer una Oficina Piloto que evaluara la experiencia de documentar a los indígenas no desarraigados mediante la aplicación de las leyes ordinarias (Código Civil y Código Procesal Civil). A esta actividad del Proyecto nos referiremos en el último capítulo.

En Guatemala, la carencia de documentación personal impide no sólo la identificación de la persona, sino que limita el ejercicio de sus derechos fundamentales y el acceso a servicios básicos como la educación y la sanidad. Quien no «tiene papeles» (certificación de nacimiento o cédula de vecindad) no puede, en principio, desplazarse libremente por el territorio nacional, no tiene derecho a la nacionalidad guatemalteca, a votar, a participar en los asuntos públicos, al trabajo, a contraer matrimonio y formar una familia, a constituir cooperativas o asociarse libremente, a pedir un crédito... o a legalizar la tenencia de la tierra. Aunque algunas de estas necesidades no han sido sentidas como tales por el conjunto de la población indígena en la medida en que no suelen responder a sus formas de vida, tradiciones e idiosincrasia, lo cierto es que se considera como algo ineludible para el fortalecimiento de la sociedad civil y el pleno respeto a los derechos humanos. Sólo así parece posible la plena inserción o reinserción de todos los guatemaltecos en la búsqueda del desarrollo y la consolidación del proceso de paz, en la construcción de un Estado de Derecho.

La práctica totalidad del ordenamiento jurídico guatemalteco está concebido por y para los *ladinos*, es decir, para los guatemaltecos no indígenas, y es totalmente ajeno a las manifestaciones del Derecho indígena



consuetudinario, el cual no deja de constituir un cierto sistema no codificado basado en la tradición oral, dentro del cual no existe nada parecido, por lo que se pudo conocer, a la documentación personal o inscripción registral. En el mundo indígena hay distintos grupos étnicos, con diferentes tradiciones e idiomas, aunque todos ellos integran la familia maya-quiché. Existen variadas tradiciones jurídicas entre las distintas etnias, pero parece que todas ellas confluyen en la espiritualidad y la cosmogonía maya: asegurar la armonía entre el hombre, la naturaleza de la que forma parte y la comunidad en la que vive. Todo ello está basado en el «principio de autoridad», que descansa en la comunidad pero que ésta delega en determinadas personas dentro de la misma (el «guía»), lo cual en ocasiones no deja de ocasionar prácticas contrarias a los derechos humanos.

Finalmente, hay que señalar sumariamente una serie de factores particulares que condicionaron en gran medida la ejecución del Proyecto: la muy débil o inexistente capacidad operativa y funcional de los Registros Civiles; la existencia de más de veinte idiomas entre la población indígena; la tradicional y total marginación social de la mujer; la falta de sensibilización e información sobre la importancia de la documentación personal; la destrucción de los Libros de inscripción en varios Registros Civiles durante la guerra civil; el aislamiento de las comunidades entre sí y en relación con las Cabeceras Municipales (lugar en el que están ubicados los Registros); las distancias entre unas y otras y sus pésimas posibilidades de comunicación, así como el gran coste de los traslados para las economías domésticas de la población beneficiaria, que hace imposible que la gran mayoría de los indígenas que habita en las comunidades alejadas de las Cabeceras Municipales pueda obtener su documentación.

III. EL MARCO NORMATIVO

El punto de partida, origen de cualquier otro documento identificativo de las personas, está constituido por la certificación de nacimiento. Por tanto, la inscripción del nacimiento en el correspondiente Libro del Registro Civil constituyó la principal actividad del Proyecto, aunque, en algunos casos, también se facilitaron cédulas de vecindad a los inscritos que fueran mayores de edad (mediante la aplicación del Decreto número 17-35, Ley de Cédula de Vecindad, de 30 de mayo de 1931).



1. Textos internacionales

Con independencia de la normativa interna de Guatemala, a la que luego nos referiremos, la Declaración Universal de los Derechos del Hombre de 1948 declara que «todos los seres humanos nacen libres e iguales en dignidad y derechos...» y que «todo ser humano tiene derecho, en todas partes, al reconocimiento de su personalidad jurídica», personalidad que se adquiere desde el mismo momento de su nacimiento. Con posterioridad a 1948, la ONU reforzó su actividad en el ámbito de los derechos humanos, desarrollando la Declaración de Derechos mediante diversos instrumentos técnicos. Así, por lo que a los efectos aquí considerados interesa, la Declaración sobre Derechos del Niño de 1959 reconoce el derecho del niño a un nombre desde su nacimiento. El Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos de 1966 establece que «todo niño será inscrito inmediatamente después de su nacimiento y deberá tener un nombre». Finalmente, la Convención de las Naciones Unidas sobre Derechos del Niño de 1989 incide de nuevo sobre la inscripción del recién nacido y su derecho al nombre.

2. El Código Civil

El Registro Civil constituye el medio por excelencia para acreditar la existencia de la persona y sus menciones de identidad. En Guatemala, esta institución está regulada en los artículos 369 a 441 del Código Civil (Decreto número 106), que data de 1963. En ellos se dispone que la inscripción de nacimiento hace fe del hecho del nacimiento, de la fecha, hora y lugar del mismo, del sexo y, en su caso, de la filiación del inscrito. Los nacimientos deberán declararse en el Registro Civil correspondiente al Municipio donde ocurrió, para su inscripción dentro del plazo de treinta días desde el alumbramiento. Si no se realizara la inscripción en el plazo señalado, se impondrá una multa a los padres y deberá acudir a un lento y costoso procedimiento judicial o notarial de inscripción extemporánea, regulado fundamentalmente en el Código Procesal Civil y Mercantil y en la Ley de Jurisdicción Voluntaria, al que al final nos referiremos.

Obviamente, estas previsiones normativas, que a grandes rasgos se corresponden con las existentes en el llamado mundo occidental de tradición jurídica romano-germánica, están pensadas para núcleos urbanos de cierto desarrollo económico, pero difícilmente pueden ser aplicadas en

situaciones normales a la mayoría de la población guatemalteca, pues el 55 por 100 de la misma es indígena y vive en zonas rurales muy alejadas de las ciudades y, en muchos casos, con comunicaciones terrestres impracticables. Dificultad que se transforma en auténtica imposibilidad de aplicación tratándose de población desarraigada como consecuencia del enfrentamiento armado.

3. La Ley Temporal Especial de Documentación Personal

En diciembre de 1996, el Gobierno de Guatemala y los comandantes de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) firmaron el Acuerdo Global para la Paz Firme y Duradera. Este Acuerdo puso en vigor otros acuerdos firmados anteriormente y constituía el punto de partida para establecer importantes cambios estructurales de naturaleza no sólo política, sino también económica y social. Entre dichos acuerdos destaca, en lo que a la documentación personal se refiere, el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado suscrito en Oslo el 17 de junio de 1994. En su apartado II, punto 7, se establece que «la ausencia de documentación personal de la mayoría de la población desarraigada incrementa su vulnerabilidad, limita su acceso a servicios básicos y el ejercicio de sus derechos civiles y ciudadanos. Ello requiere de soluciones urgentes». Entre ellas, se menciona la elaboración de una ley especial que facilite la documentación de las personas desarraigadas a la mayor brevedad, contando con la cooperación de las Naciones Unidas y de la comunidad internacional para su aplicación y ejecución.

Fruto de dicha previsión normativa fue la «Ley Temporal Especial de Documentación Personal» (Decreto número 75-97), de 27 de agosto de 1997, que entró en vigor el 16 de octubre del mismo año. Ley que, además, viene a dar también cumplimiento parcial a lo dispuesto en el artículo 26 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que garantiza que no se podrá negar ningún documento de identificación a los guatemaltecos. En contra de lo inicialmente previsto, dicha Ley Especial se aplicó únicamente, en la mayoría de sus preceptos, a la población desarraigada, por lo que no se podían beneficiar de ella un gran número de guatemaltecos que, no siendo desarraigados, no disponían sin embargo de documentación personal (se estima que cerca de un millón de indígenas guatemaltecos no desarraigados carecen de cualquier tipo de acreditación personal).



Según se desprende de lo dicho anteriormente, la finalidad perseguida por la Ley Temporal Especial de Documentación Personal consistía en facilitar documentos de identificación personal, mediante el Registro Civil, a las personas que sufrieron las consecuencias del conflicto armado interno, es decir, a los desarraigados. Para ello, se les exime del cumplimiento de una serie de requisitos que no podrían cumplir y que vienen recogidos en las leyes ordinarias, fundamentalmente en el Código Civil. Sería injusto y fuera de toda lógica –se viene a decir en la presentación de la edición de la Ley Especial– que a los desarraigados, no obstante haber padecido las consecuencias funestas de la guerra, se le impida su plena reinserción en la sociedad guatemalteca exigiéndoles unos requisitos formales que en ningún caso estarían en condiciones de cumplir. Por ello, su aplicación se apartaba de lo establecido en el Código Civil y requería una nueva dinámica distinta de la tradicional seguida en los Registros Civiles. Inercia que fue muy difícil de vencer con los Registradores Civiles, desconocedores de la normativa especial y reacios a aplicar unas nuevas técnicas contrarias a sus pautas tradicionales y de cuya legalidad dudaban. Una de las prioridades del Proyecto consistió precisamente en vencer tal resistencia y convencer de su legalidad y bondad.

La Ley Especial, según acabamos de indicar, se aplicaba en lo fundamental a la población desarraigada, entendiéndose por tal al conjunto de personas que, por motivos relacionados con el enfrentamiento armado, salieron de sus lugares habituales de residencia y se asentaron en otro sitio en el exterior o en el interior de Guatemala. Quedan incluidos dentro de la anterior definición los refugiados, repatriados, retornados, desplazados externos e internos, tanto dispersos como agrupados, y las Comunidades de Población en Resistencia. También se amplían los beneficios de la Ley a los incorporados o ex guerrilleros de la URNG. Como se explica más adelante, el Proyecto dedicó su atención principal a los desplazados internos y a las Comunidades de Población en Resistencia, los cuales están constituidos por aquellas personas que, individual o colectivamente, salieron del lugar de su residencia porque su vida, seguridad o libertad se vieron amenazadas por la violencia generalizada o el conflicto armado, para ubicarse permanente o transitoriamente en lugares distintos dentro del país. Los refugiados y los desplazados externos no pudieron ser atendidos por el Proyecto, pues éste debía ejecutarse exclusivamente en territorio guatemalteco, y los repatriados y retornados (esta última categoría se aplica a los repatria-

dos que regresaron a Guatemala al amparo de un Acuerdo específico) ya estaban en su gran mayoría provistos de documentación gracias a la CEAR y al ACNUR.

Aunque la Ley Especial contiene disposiciones relativas a la inscripción de matrimonios, defunciones, muertes presuntas (o declaración de fallecimiento), rectificaciones de asientos registrales y facilidades migratorias, el núcleo fundamental está constituido por las inscripciones de nacimientos, que son las que proporcionan la correspondiente certificación imprescindible para acreditar la personalidad, el ejercicio de los derechos y la obtención de cualquier otro tipo de documentación.

Además de la inscripción de nacimientos, otra de las figuras registrales de especial importancia para la obtención de la correspondiente certificación de nacimiento y el cumplimiento de los fines perseguidos por la Ley eran las *reposiciones* y los *reasientos*. Las reposiciones procedían cuando los Libros en que se encontraban las inscripciones «hayan sido o se encuentren destruidos total o parcialmente por causa del conflicto armado interno o por cualesquiera otras, tales como el transcurso del tiempo o fenómenos naturales». Previsión esta última de gran aplicación práctica pues, aunque muchos Libros fueron quemados en el transcurso de la guerra, otros muchos estaban ilegibles o impracticables por las pésimas condiciones materiales en que se encontraban o encuentran un gran número de los Registros Civiles de Guatemala. El reasiento consistía en la reinscripción del nacimiento «que requiere el interesado desarraigado al Registrador Civil del Municipio donde establezca su residencia. En este último caso, la inscripción original queda anulada por efecto de la presente Ley, sin necesidad de declaración judicial que así lo determine; no obstante, deben remitirse los avisos de cancelación correspondiente, a cargo del Registrador que realizó el reasiento. El interesado desarraigado no podrá en más de una oportunidad acogerse a este beneficio». Esta técnica registral permitió a muchos de los beneficiarios obtener su documentación y fue de las más utilizadas por el Proyecto con los desplazados internos y las Comunidades de Población en Resistencia.

4. Principios fundamentales de la Ley Especial

A lo largo de la duración del Proyecto se realizaron seis talleres de capacitación (cursos de preparación) dirigidos a los Registradores y perso-

nal auxiliar de los veintitrés Registros Civiles donde actuó el Proyecto, así como también al personal de otros Registros de la República en los que el Proyecto no pudo trabajar, pero en cuya circunscripción territorial existían pequeños núcleos de población beneficiaria. Igualmente, dichos talleres también iban dirigidos a todo el personal que trabajaba en el Proyecto. Una de las partes principales del contenido de los cursos, además del estudio y aplicación de las nuevas técnicas registrales, consistía en incidir especialmente en la filosofía de la nueva Ley, que se decantaba en los siguientes principios:

1.º La temporalidad.

La Ley nació con un plazo de vigencia de tres años, por lo que su aplicación sólo es posible hasta el 15 de octubre de 2000. Dado que la Ley fue promulgada para corregir las consecuencias de un conflicto armado, debe durar sólo mientras esas consecuencias persistan y se estima que, por el número de afectados, tres años parecen suficientes. Por tanto, al margen de lo poco acertado de tales previsiones temporales, se insistía en la celeridad de su aplicación y en la necesidad de utilizar los recursos que la cooperación internacional brindaba sin dilaciones indeseables ni entorpecimientos innecesarios.

2.º La especialidad.

Al tratarse de una Ley especial, se aparta de lo que disponen las leyes ordinarias, porque nació para atender una situación excepcional. Por ello, se conceden a todos los Registradores Civiles de la República facultades especiales extraordinarias para dar cumplimiento a lo establecido en los Acuerdos de Paz. Consecuencia de la excepcionalidad o especialidad de la Ley es que sus disposiciones prevalecen sobre lo establecido en las leyes ordinarias (Código Civil). Por tanto, en caso de conflicto o divergencia con lo establecido en ellas debe prevalecer en todo caso lo dispuesto en la Ley Especial.

3.º La tutela del interés de los desarraigados.

A lo largo de todo el articulado de la Ley Especial se advierte una profunda preocupación por proteger el interés de los desarraigados a la hora

de practicar los distintos asientos en el Registro Civil. Como principales manifestaciones de esa preocupación del legislador se pueden señalar las siguientes: la suficiencia de la declaración jurada del interesado y de dos testigos debidamente identificados para practicar la inscripción, reposición o reasiento; la obligación del Registrador de practicar los asientos a toda costa y en cualquier caso atendiendo simplemente a la declaración jurada del interesado y de los testigos; las facultades otorgadas a los Alcaldes para designar Registradores Civiles y Encargados de Cédulas de Vecindad especiales, con el objetivo de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley constituyéndose en las comunidades de que se trate y permaneciendo en las mismas el tiempo necesario para llevar a cabo su cometido. Esta última previsión normativa representó, como se explica más adelante, la clave del éxito del Proyecto.

4.º La simplificación y economía de trámites.

Destaca en toda la Ley una marcada tendencia a dotar de agilidad y sencillez todo el proceso registral, suprimiendo requisitos formales, rutinas tradicionales y trámites superfluos. Buena muestra de ello la proporcionan, además de la simple declaración jurada antes mencionada, los preceptos dedicados a las facultades especiales otorgadas a los Registradores, la supresión del plazo de treinta días para practicar las inscripciones de nacimientos y las facilidades otorgadas para obtener documentación complementaria.

5.º La gratuidad.

Se dispone en la Ley Especial que cualquier inscripción, reposición o reasiento practicado al amparo de lo establecido en la misma será sin costo alguno para los interesados. Así mismo, se establece que tampoco podrá condicionarse al pago previo o posterior de ninguna otra contribución, arbitrio o tasa municipal. No obstante, se determina que la extensión de copias o certificaciones de los asientos respectivos devengarán los honorarios correspondientes. Dada la economía de mera subsistencia de la población beneficiaria de la Ley, el pago de tales honorarios representaba un desembolso que hacía prácticamente ilusoria la obtención de la certificación de nacimiento, por lo que el Proyecto tuvo que afrontar el pago de los mismos.

IV. LAS PRINCIPALES LIMITACIONES Y DIFICULTADES

1. Reticencias en algún sector de la Administración

En el contexto socio-político de la República de Guatemala, el hecho de pertenecer a un determinado partido político o de simpatizar con una u otra ideología, persona o grupo de personas puede condicionar la actitud del funcionario en el ejercicio de su función pública o actividad profesional. En este sentido, se apreció en algunos Municipios cierta tendencia a poner trabas u obstáculos totalmente gratuitos al proceso de documentación, que evidenciaban una clara falta de voluntad política para aplicar la Ley Especial de Documentación. Falta de voluntad que se manifestaba en algunas ocasiones de manera explícita y, en otras, a propósito de interpretaciones sesgadas de la Ley.

En ocasiones se apreció una actitud deliberadamente rebelde de algunos Registradores Civiles en la aplicación de determinados aspectos de la Ley. Así, por ejemplo, su articulado permite que se inscriba en el Registro Civil a los hijos de desplazados internos. Pero de manera sistemática, los Registradores Civiles de algunas Municipalidades se negaban a inscribirlos pese a la insistencia, sugerencias, recomendaciones y presiones del Proyecto. Negativa que impidió a cientos o miles de niños obtener su partida de nacimiento mediante el Proyecto y, en consecuencia, es presumible que nunca más puedan adquirirla, pues el tiempo de vigencia de la Ley Especial es corto y los elevadísimos costes de la inscripción extemporánea, como veremos más adelante, son de imposible pago para sus padres. Frente a esta actitud, cuyas causas nunca se explicitaron pero sí sospechábamos (consignas políticas, prácticas de cohecho...o, simplemente, ignorancia atrevida) no pareció aconsejable iniciar actuaciones judiciales o administrativas contra los Registradores. Primero, porque dado el nivel de la judicatura y de su falta de independencia y de inamovilidad, la suerte de las mismas era impredecible. Segundo y fundamentalmente, porque ello podría haber puesto en peligro el trabajo en dichas Municipalidades y, por ende, paralizar la inscripción de otros segmentos de población desarraigada.

Conviene recordar que la inscripción en el Registro Civil constituye el punto de partida obligado e inexcusable para acceder prácticamente a todos los documentos oficiales que posibilitan, entre otras cosas, el ejercicio del derecho de sufragio activo y pasivo, así como la adquisición del

goce y disfrute de los bienes inmuebles. Quizás por ello, algunos Alcaldes en cuyos Municipios se encuentran grandes núcleos de desplazados internos, se mostraban reacios a facilitar su documentación. Oposición que en algunas ocasiones obedecía a una clara y explícita voluntad de no aplicar la Ley, y en otras a motivos de «pacificación social», según manifestaban los propios Alcaldes, en la medida en que existiendo tierras comunales en su Municipio, todos los residentes en él tienen derecho a solicitar una parcela comunal, lo que perjudica a los «residentes tradicionales» frente a los desarraigados. Aunque no se acababa de apreciar muy bien la relación directa entre el acceso al Registro Civil y la propiedad individual o el aprovechamiento comunal de la tierra, lo cierto es que la situación fáctica y sociológica así lo ponía de manifiesto.

2. Temor de la población beneficiaria y complicada situación político-social

Una de las mayores y más fácilmente entendibles dificultades con las que nos encontramos consistió en el rechazo de la población desarraigada a la hora de inscribirse en el Registro Civil con arreglo a la Ley Especial de Documentación. Ello, por otra parte, era lógico que así sucediera a la vista de las penalidades que sufrieron y los abusos de todo tipo que se cometieron contra los desarraigados.

En efecto, el hecho de acceder al Registro Civil de acuerdo con las facilidades que brinda una Ley especialmente destinada a los desarraigados, significa que en los Libros del Registro consta de manera formal, pública y perenne la condición de desarraigado referida a la persona que aparece inscrita en el correspondiente asiento registral. La condición de desarraigado vincula a la persona, de manera directa o indirecta, con su participación en el enfrentamiento armado, cuando no con su pertenencia a la guerrilla. Aunque ello, teóricamente, no tiene por qué ser así, y de hecho no era así en la gran mayoría de los casos, lo cierto es que sociológicamente así se constató. De ahí el temor antes apuntado, en la medida en que fácilmente se podrían conocer los «antecedentes políticos» de las personas, lo cual, ante un eventual cambio de la situación política existente, podría tener gravísimas consecuencias para las personas inscritas. Es pues, razonable que existiera cierto sentimiento de temor entre aquellas personas que han padecido la violencia o temido por su vida en la etapa política anterior (aun-

que los Acuerdos de Paz parece que marcaban un proceso irreversible, a quienes trabajábamos en el Proyecto no dejaban de asaltarnos ciertos prejuicios morales en esta cuestión).

Temor que no dejó de acrecentarse por la situación de inseguridad generalizada, cuando no de violencia física, ya fuera producto de la delincuencia común o de la delincuencia organizada con tintes políticos, que sufrió casi todo el territorio de la República durante el período de ejecución del Proyecto. En algunas ocasiones sus actividades tuvieron que ser paralizadas o suspendidas por asaltos, tomas de Municipalidades por la población, linchamientos y asesinatos que se producían en las zonas de trabajo.

Por otra parte, la cercanía de las consultas electorales que iban a tener lugar a lo largo del segundo semestre de 1999 generaron un clima de radicalización política. En ese contexto, no era de extrañar que con cualquier finalidad (atacar al adversario político, retrasar el cumplimiento de los Acuerdos de Paz o cualquier otro fin inconfesable) se intentara impugnar, socavar o paralizar la labor que estaba realizando el Proyecto.

La situación más grave se produjo en el Municipio de Fray Bartolomé de las Casas (Alta Verapaz), en el mes de abril de 1999. Uno de los equipos de trabajo del Proyecto, en el que participaban cuatro alumnos de la Universidad, tuvo que abandonar clandestina y precipitadamente el pueblo ante la real e inminente amenaza de ejecución de un plan de linchamiento. La decidida y firme actuación del personal de la Misión de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), en especial el desplegado en Cobán y el delegado de Fray Bartolomé, evitó que se consumara, organizando su evacuación y posterior escolta. Las causas que determinaron la actitud de la población no son fácilmente identificables, pues en Guatemala suelen ocurrir acontecimientos que no tienen ninguna explicación razonable. Informaciones recibidas posteriormente, aunque no contrastadas suficientemente, aventuran la hipótesis de que nuestros alumnos fueron confundidos con «gringos secuestradores de niños». Parece ser que intencionadamente, por parte de personas interesadas en que no se documentara a los desarraigados, se propagó semejante rumor criminal entre los habitantes del Municipio con la idea clara de suprimir físicamente a quienes llevaban a cabo el proceso de documentación en Fray Bartolomé e impedir su continuación en otros Municipios de la República por parte de otros equipos de trabajo del Proyecto.



3. Exceso de «celo profesional» por parte de los Registradores Civiles

En Guatemala, los Registradores Civiles, salvo en la capital de la República, no son licenciados en Derecho ni requieren ninguna cualificación especial, siendo nombrados y cesados libremente por el Concejo Municipal. Con independencia de lo anterior, es inevitable y consustancial a la propia naturaleza humana que los Registradores u otros funcionarios encargados de la documentación, como cualquier otro individuo que tenga encomendada una determinada tarea, función u oficio, sean muy celosos de sus atribuciones y adopten una actitud acorde con lo que estiman necesario para su prestigio o actividad profesional. Siendo ello así, resulta difícil o complicado que terceras personas, más si éstas son extranjeras, traten de facilitarles su trabajo en lo que ellos, en algunas ocasiones, quizás consideran como una injerencia profesional que puede atentar a su propia dignidad. Incluso, en determinados supuestos, rechazaban el apoyo o ayuda que se les trataba de brindar en cuanto podía poner de manifiesto su carencia de conocimientos o ineptitud profesional. Lo anterior es algo que afecta a la propia psicología y susceptibilidad del individuo, lo que resultaba difícil de obviar por mucho cuidado y delicadeza que se pusiera a la hora de presentar la ayuda como lo que era: una colaboración y enriquecimiento profesional mutuo entre la parte cooperante y la nacional.

4. Escaso nivel técnico de los textos legales y arbitrariedad en su aplicación

El Código Civil, la Ley Procesal y la Ley de Jurisdicción Voluntaria, aplicables para la realización de las inscripciones extemporáneas de la población indígena no desarraigada, no poseen un buen nivel técnico, y menos todavía lo tiene la Ley Especial de Documentación. Esta última Ley, que es la que se aplica a los desarraigados, es, como ya vimos, una Ley excepcional que se aparta de los principios generales de las leyes ordinarias, tiene un período de vigencia limitado (tres años) y se promulgó para atender una situación muy especial. Precisamente por ello, su articulado adolece de la adecuada sistemática, presenta grandes lagunas y contiene importantes contradicciones y ambigüedades.

El conjunto de normas que integran las leyes citadas, fundamentalmente las dedicadas a la documentación de desarraigados, han de ser apli-



casas por los Registradores Civiles, los cuales dependen de las Municipalidades. Normalmente, en las sociedades llamadas occidentales, el aplicador del Derecho, ya sea juez, funcionario o autoridad, está sometido estrictamente a la Ley que debe aplicar y no hace más que ajustar el mandato imperativo contenido en la norma a la realidad social que se trata de conformar o regular. En el caso de la documentación, las leyes citadas no hacen más que establecer los cauces por los que debe discurrir el proceso de inscripción, de tal manera que cuando se cumplen los presupuestos o requisitos marcados por la Ley, el efecto inmediato debería ser la obtención de la documentación deseada mediante la intervención del Registrador (u otra persona o funcionario designado por la ley de que se trate).

Sin embargo, lo cierto es que el anterior esquema no se reproduce, al menos en toda su extensión, en la República de Guatemala.

5. Inexistencia de datos poblacionales fiables y rigurosos

En mayo de 1997, se publicó en Guatemala un documento titulado «La población desarraigada en Guatemala: cifras actualizadas y situación socioeconómica». En él, se contiene un estudio por Departamentos (equivalentes a nuestras provincias), Municipios y comunidades en el que aparecen cifras estimadas de población desarraigada en cada uno de ellos. Dicho estudio, único documento que contiene cifras sobre población desarraigada, constituyó el punto de partida para delimitar el campo de actuación en cada una de las comunidades, aldeas o asentamientos de los Municipios en los que se trabajó. Se calcula un total de 324.000 personas que se encuadran dentro del término «desarraigado», el cual comprende a los repatriados, retornados, desplazados internos, desplazados externos y refugiados. Del total de desarraigados, unos 66.000 tendrían la calificación de retornados y repatriados, mientras que el resto, 258.000 personas, se incluirían dentro de la categoría de desplazados internos. Quedaron fuera de consideración del citado estudio los refugiados y los desplazados externos pendientes de retornar, que representaban un número muy reducido de personas. Tampoco fueron objeto de atención por parte del Proyecto al encontrarse fuera de Guatemala.

Sin embargo, tal como se señalaba en el propio documento, las cifras o resultados en él propuestos debían utilizarse con la máxima cautela, pues intervinieron diversos factores en su elaboración que obligan a relativizar-



los. Entre ellos, la desconfianza mutua entre las diversas instituciones que contribuyeron a su realización, la escasa calidad técnica de los datos manejados y la necesidad de tomar como hipótesis de trabajo una muestra y no un censo. En consecuencia, se termina afirmando que «la estimación de población total resultante de este trabajo no es una cifra definitiva, sino un primer acercamiento a una cuantificación que... es preciso considerar con las mayores precauciones, sobre todo en lo que se refiere a los desplazados internos, que son las que cuentan con un mayor nivel de error».

En cualquier caso, se estimaba que un 12 por 100 de los desarraigados en el territorio nacional carecía de documentación personal. Cuando se empezó a ejecutar el Proyecto, la práctica totalidad de los repatriados y retornados indocumentados ya habían sido provistos de certificación de nacimiento o de cédula de vecindad por el gobierno de la República (CEAR) y por el ACNUR, cuyo mandato internacional se circunscribía únicamente a las citadas categorías de desarraigados. De hecho, a finales de 1998 ambos organismos abandonaron la actividad de documentación por entenderla ya agotada. Quedaban, no obstante, según las estimaciones precedentes, unos 30.000 desplazados internos por documentar, que fue la tarea fundamental que se encomendó al Proyecto.

6. Circunscripción a los desplazados internos

Aunque el Proyecto debía prestar atención de manera indiscriminada a toda la población desarraigada que careciera de documentación, lo cierto es que, como ya se ha apuntado, la principal atención debía de darse a los desplazados internos. Éstos constituyen el grupo de desarraigados de más difícil cuantificación, en la medida en que cabe la posibilidad de incluir en ellos, voluntariamente o no, al que se desplaza del lugar habitual de residencia por motivos económicos, y en cuanto no es posible determinar en qué momento el desplazado deja de considerarse como tal. Por otra parte, las dificultades inherentes a su dispersión y consiguiente localización son mayores que las que se presentan con los repatriados y retornados (refugiados que vuelven a Guatemala de forma organizada y colectiva al amparo de los Acuerdos de Paz). La tradicional falta de atención institucional hacia los desplazados (en contraste con el apoyo que recibían los retornados y repatriados) ha determinado una mayor desconfianza y temor en la población. Además, la ausencia de experiencia previa, con carácter regular y sis-

temático, en la documentación de desplazados, como la llevada a cabo por ACNUR con los repatriados y retornados, impidió el establecimiento de pautas de actuación suficientemente contrastadas.

Los inconvenientes señalados, obligaron a que los equipos de trabajo del Proyecto realizaran, con carácter previo al proceso de inscripción, un trabajo de campo consistente en rastrear el territorio de todos los Municipios de actuación para determinar los núcleos de población desplazada interna y, dentro de ellos, las necesidades de documentación. No obstante, debe señalarse que, aunque los equipos del Proyecto recorrieron la práctica totalidad de las comunidades, aldeas y caseríos de los Municipios en los que se trabajó, algunos de ellos quedaron sin visitar, bien porque se desconocía su existencia o bien porque no fue posible acceder a ellos como consecuencia de la peligrosidad de asaltos y asesinatos (caso de Dolores) o de la imposibilidad de comunicación terrestre, fluvial y aérea (caso del Ixcán).

A lo anterior cabe añadir otras complicaciones de carácter jurídico, entre las que sobresalen las siguientes: como consecuencia del escaso nivel técnico de la Ley Especial de Documentación, las condiciones de inscripción de los desplazados generaban bastantes más dudas, complicaciones y ambigüedades que la de los retornados y repatriados. Derivado de lo anterior y del exceso de celo profesional de los Registradores, existía una mayor lentitud, cuando no rechazo, para la inscripción de los desplazados, al carecer de «boleta de retorno» y bastar la declaración jurada de dos testigos. En múltiples ocasiones, se alegaba el carácter económico del desplazamiento por los Registradores o Alcaldes para negar la inscripción del desplazado.

V. LA ESTRATEGIA SEGUIDA PARA LA APLICACIÓN DE LA LEY ESPECIAL

Como ya se ha indicado, el Proyecto tenía como objetivo fundamental facilitar la obtención de documentación. Pero además debía realizar otra serie de actividades que contribuyeran a asegurar el cumplimiento de su tarea principal y la complementaran. Entre ellas destacaban la realización de una campaña de sensibilización e información y el fortalecimiento de los Registros Civiles. Por lo que respecta a la primera, se diseñaron y difundieron distintas campañas radiales que fueron transmitidas por las principales cadenas de radio y en distintos idiomas (además del castellano, el qui-

ché, el kekchí, el mam y el kaqchiquel), así como varias ediciones de la Ley especial y diferentes folletos divulgativos y de propaganda. El fortalecimiento de los Registros implicaba la dotación de recursos materiales (mobiliario, máquinas de escribir, ordenadores, libros...) y la realización de cursos de cualificación profesional para la aplicación de la Ley.

Para apoyar la obtención de la certificación de nacimiento, se preveía constituir oficinas en cada uno de los Municipios de actuación para que su personal se encargase de tramitar la documentación, recogiendo y clasificando los correspondientes expedientes e iniciando ante el Registro Civil el proceso de inscripción. Sin embargo, esta planificación no nos pareció muy viable o, al menos, lo suficientemente eficaz para cumplir los objetivos en el tiempo y con el presupuesto previsto. Por ello, una vez estudiado el terreno, las circunstancias en que debía desarrollarse el trabajo, las características del mismo y las previsibles dificultades con la que nos encontraríamos, optamos por cambiar de táctica. En vez de llevar las comunidades o aldeas a los Registros, había que llevar los Registros a las comunidades. Es decir, se trataba de acercar los Registros Civiles (sus Libros y su personal) a las comunidades, utilizando todos los resortes que permitía la legislación a aplicar, fundamentalmente la designación de Registradores Civiles Especiales o *ad hoc* por los Alcaldes, para que cumplieran su labor allí donde fuera necesaria. Se crearon, pues, Registros Civiles Móviles que recorrieron la práctica totalidad del territorio de los 23 Municipios en que se actuó. De esta manera, se evitaron los retrasos, costes e inconvenientes que suponía trasladar la población beneficiaria a las Cabeceras Municipales, que es donde se ubican los Registros Civiles. El mismo sistema se aplicó en el caso de las cédulas de vecindad.

Con las indicadas actividades del Proyecto, se contribuía al fortalecimiento del poder civil local y al reforzamiento de la presencia institucional del Estado en lugares en los que prácticamente casi nunca había tenido presencia (salvo la «Administración Militar»). En efecto, la capacitación del personal de los Registros Civiles, la dotación de medios materiales y, sobre todo, la existencia de los Registros Móviles llevó a las comunidades indígenas hacia una valoración positiva y útil de las instituciones del Estado. En definitiva, pensamos que el sistema puesto en marcha por el Proyecto venció una inercia secular de desatención hacia la población indígena, generó confianza de esa población hacia las instituciones estatales y evidenció un



sistema provechoso de colaboración interinstitucional entre la Administración Central, la Administración Municipal y las comunidades indígenas.

Todo lo anterior requería la aplicación de una estrategia que, en lo fundamental, respondió a las líneas de actuación que a continuación se exponen.

1. Implicación de las Municipalidades (Ayuntamientos)

Una de las claves que se consideró básica y fundamental para el éxito del Proyecto consistió en conseguir involucrar a las Municipalidades en el mismo. Para ello, en las continuas y constantes relaciones mantenidas con los Alcaldes, se enfatizaba siempre en que la cooperación que brindaba la Unión Europea a través de la Universidad Carlos III y la colaboración que se ofrecía a los Municipios no consistía en otra cosa más que dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz y a lo dispuesto en la Constitución Política de la República de Guatemala.

Se buscaba, pues, la complicidad de los Alcaldes, ya que se trataba de solicitar su colaboración para un tema que perseguía únicamente el interés colectivo de toda la sociedad guatemalteca.

Tal implicación y colaboración de las Municipalidades se consiguió mediante la firma de Convenios de Cooperación Conjunta, en los que, apelando a un mismo espíritu de dar cumplimiento a los Acuerdos de Paz y a una voluntad de facilitar documentación a los ciudadanos que carezcan de ella, se reflejaba un compromiso mutuo consistente en:

- La designación de Registradores Civiles Especiales y Encargados Especiales de Cédulas de Vecindad (figuras ambas contempladas en la Ley Especial de Documentación) para que se desplazasen, con sus correspondientes Libros, a las comunidades y actuaran en ellas el tiempo que fuere necesario.

- La realización de seminarios o talleres para una correcta y adecuada aplicación de la legislación.

- El transporte de los Registradores y la custodia de los Libros.

- La organización en las comunidades del proceso previo a la práctica de los asientos registrales.

- La dotación a los Registros de los recursos materiales y técnicos que fueran necesarios para cumplir su función.

- La asunción por el Proyecto de todos los gastos que acarrearía la documentación de los desarraigados.

Pese a la existencia de estos Convenios que ponían en práctica los Registros Móviles, en varias ocasiones su actuación no resultaba totalmente viable o no era plenamente eficaz por la concurrencia de diversos factores. Entre ellos pueden señalarse los siguientes: decisiones arbitrarias de algunos Alcaldes que suspendían su labor o la retrasaban considerablemente cambiando a los Registradores Especiales por ellos designados; muy difícil accesibilidad a las comunidades, sobre todo en época de lluvias, lo que ocasionaba que de los 22 días de trabajo continuo que realizaban los Registros Móviles, el tiempo real de trabajo de documentación se reducía a una media de 12 días al mes; condiciones materiales muy deficientes del personal de los Registros Móviles (Registradores Especiales y equipo de apoyo del Proyecto), pues en algunas comunidades debían dormir a la intemperie y carecían de alimentos suficientes ya que la propia población de las mismas carecía de ellos; enfermedades muy frecuentes como consecuencia de picaduras de insectos y mordeduras de anfibios; ausencia temporal de muchos beneficiarios que bajaban a la costa en tiempos de cosecha.

2. Cogestión y participación de las aldeas o comunidades

Esta línea de actuación, junto con la anterior, constituyó la línea medular de todo el proceso, pues sin la aceptación, implicación y participación de los beneficiarios poco o nada podría haberse conseguido. La función de los Registradores Especiales en las comunidades estaba precedida de un proceso de auto-organización llevado a cabo por los propios beneficiarios, con el apoyo de los equipos técnicos del Proyecto. La implicación de las comunidades era, pues, fruto del consenso y la concertación, de tal manera que se generaba un proceso de asunción de responsabilidades mutuas en el planteamiento y ejecución del Proyecto dentro de cada aldea o comunidad.

Esta concertación y participación de las comunidades requería que previa o simultáneamente se hubiera llevado a cabo una labor de información que llevara a sus destinatarios el convencimiento de los beneficios y ventajas que se derivaban de la obtención de documentación. Con esta función complementaria de los equipos técnicos del Proyecto se trataba de eliminar temores infundados de la población acerca de los posibles o hipotéticos perjuicios que podría conllevar el hecho de aparecer inscritos en el Registro Civil. Había que recalcar la función o finalidad que persigue el

Registro Civil (únicamente reflejar las situaciones personales que afecten al estado civil), lo cual no constituía en ningún caso un fichero policial o del que pudieran derivarse consecuencias económicas o patrimoniales, ni mucho menos políticas.

3. Permanente contacto institucional

Las características del trabajo realizado por el Proyecto transcendían a lo que representaba una mera labor técnica registral civil al incidir sobre los más variados aspectos de la vida política, económica y social del país. Ello exigía un estrecho contacto con diversas instancias de la Administración a las que dar cuenta de las funciones que se realizaban y de los objetivos que se perseguían. En principio, la coordinación interinstitucional de las actividades del Proyecto era realizada, tal como se expuso al inicio de este trabajo, por la CTEAR (Comisión creada por los Acuerdos de Paz para la atención de los desarraigados). Pero la labor cotidiana exigía muchas veces una solución rápida y puntual de distintos problemas que requería la intervención de autoridades o instituciones de la Administración. Sobre todo a medida que se iban acercando dos importantes procesos de consulta popular que tendrían lugar en el segundo semestre de 1999: un referéndum sobre reformas constitucionales derivadas de los Acuerdos de Paz (que resultó negativo) y las elecciones generales (que ganó el partido FRG, liderado por Ríos Mont).

Como una simple muestra de las complicaciones imprevistas que surgían, durante el período de ejecución del Proyecto se detectó un posible fraude en unas elecciones locales llevadas a cabo en el Municipio Chinautla, lo que originó que se iniciara un proceso de revisión de todos los Registros Civiles de la República y que cualquier asunto relacionado con los mismos se analizara escrupulosamente. Como consecuencia de ello, el Tribunal Supremo Electoral remitió una Circular (de fecha 12 de agosto de 1998) a todos los Delegados y Subdelegados del Registro de Ciudadanos que les obligaba a extremar al máximo los requisitos exigidos por la Ley para elaborar el Padrón Electoral. El documento base y originario para elaborarlo es la partida de nacimiento. Aunque las partidas de nacimiento facilitadas por el Proyecto a la población desarraigada cumplían perfectamente todos los requisitos legales establecidos por la Ley Especial Temporal de Documentación, al ser esta Ley de carácter excepcional generaba problemas de



entendimiento a los Delegados del Registro de Ciudadanos, la mayoría de los cuales desconocía incluso su existencia. Lo mismo sucedía con los representantes del Gobierno que supervisaban los Registros Civiles de toda la República, pues también ignoraban o no entendían ni comprendían lo que hacían los Registros Móviles ni los Registradores Civiles Especiales puestos en funcionamiento por el Proyecto. Estas actitudes ocasionaron graves problemas e, incluso, llegaron en alguna ocasión a paralizar la actuación de los Registros Móviles mientras se explicaba a las autoridades implicadas la misión del Proyecto.

4. La supervisión técnica del trabajo realizado

Una vez que se daba por finalizado el trabajo en un determinado Municipio, era necesario comprobar que las anotaciones realizadas en los Libros del Registro Civil Móvil hubieran sido correctas desde el punto de vista técnico-jurídico. Ello imponía que en una primera visita a las sedes de los Registros por parte del personal cualificado del Proyecto se detectaran los errores cometidos por los Registradores Especiales y se especificara la forma de corregirlos. En una segunda visita se comprobaba que los errores o defectos se habían corregido y, si era necesario, se realizaba una tercera visita de cierre definitivo.

Aunque los errores que se pudieran cometer en los Libros del Registro Civil y en otros trámites jurídicos eran responsabilidad exclusiva de los Registradores Civiles Especiales, el Proyecto procuraba por todos los medios que el trabajo realizado fuera totalmente correcto y escrupuloso técnicamente. La capacitación o formación de los Registradores para la aplicación de la Ley Especial de Documentación había sido realizada por nosotros, y el proceso de inscripción se había llevado a cabo también con el apoyo logístico y el asesoramiento de nuestros equipos. Por ello, y para evitar perjuicios a las personas documentadas y al propio Registrador, existía la obligación inexcusable por parte del Proyecto de velar por la exactitud y corrección del trabajo realizado. Aun así, debe señalarse que, en ocasiones, por la negligencia o personalidad del Registrador, se hacía caso omiso de las indicaciones y recomendaciones del personal del Proyecto.

VI. LA INSCRIPCIÓN EXTEMPORÁNEA CON ARREGLO A LAS LEYES ORDINARIAS

Como ya se indicó, aunque el objetivo fundamental del Proyecto consistió en facilitar la documentación personal a la población desarraigada de acuerdo con lo dispuesto en la *Ley Temporal Especial de Documentación Personal*, otro de sus cometidos específicos consistió en ensayar el funcionamiento de una «oficina piloto» de inscripción en el Registro Civil a la población indígena que no era beneficiaria de la *Ley Especial* por no tener la condición legal de desarraigada, la cual sólo podía obtener su certificación de nacimiento mediante la aplicación de las leyes ordinarias. Con ello se pretendía evaluar la posterior viabilidad y, en su caso, conveniencia de apoyar un proceso ordinario de documentación de la población indígena no desarraigada, a la vista de la experiencia y de los resultados obtenidos con la «oficina piloto». Se calcula que, fundamentalmente por motivos culturales, de organización social o, en general, por la peculiar idiosincrasia del mundo indígena, aproximadamente más de un millón de guatemaltecos carecen de documentación.

1. La legislación

De acuerdo con lo establecido en el Código Civil y en el Código Procesal Civil y Mercantil, la tramitación de asientos extemporáneos de nacimientos debe practicarse a través de procedimientos de Jurisdicción Voluntaria. Es decir, una vez que ha transcurrido el plazo de treinta días después del alumbramiento, ya no es posible obtener la correspondiente certificación de nacimiento mediante simple declaración ante el Registro Civil, sino que necesariamente ha de acudir a la Jurisdicción Voluntaria. La Ley reguladora de esta Jurisdicción (Decreto número 54.77), junto con el Código Procesal y el Código de Notariado, permite que la tramitación de algunos asuntos de Jurisdicción Voluntaria puedan realizarse indistintamente por vía judicial o notarial, entre ellos los de inscripción extemporánea. El Proyecto optó por la vía notarial en la medida en que se agilizaba la tramitación y resultaba mucho menos costosa al contar con Notarios contratados específicamente para este cometido.



A grandes rasgos, el proceso notarial de asiento extemporáneo de partida de nacimiento responde al siguiente esquema:

A) Acta de requerimiento.—El interesado manifiesta al notario que su nacimiento no aparece inscrito, aportando toda la información y pruebas, generalmente testificales, de que disponga relativas a su caso.

B) Primera resolución.—Sobre el acta de requerimiento, el notario resuelve dar por iniciadas las diligencias mandando seguir el trámite respectivo y tener por acompañados los documentos y ofrecidas las demás pruebas.

C) Notificación.—A través de ella, se hace saber al interesado que se ha iniciado el proceso de asiento extemporáneo de partida de nacimiento en vía notarial.

D) Recepción de pruebas, resolución y notificación.—Se diligencian todas aquellas pruebas que se encuentran ofrecidas y las que el notario considere necesarias al efecto. El notario resuelve haber recibido las pruebas ofrecidas y lo notifica al interesado.

E) Audiencia a la Procuraduría General de la Nación (Ministerio Público).—El notario debe remitir a la Procuraduría las actas y resoluciones elaboradas mediante la conformación de un expediente minuciosamente reglado (papel específico, páginas de veinticinco líneas, adhesión de timbres fiscales y notariales, foliación, etc.). Dentro de la Procuraduría, los expedientes son repartidos entre los funcionarios-abogados de la sección correspondiente, quienes deben emitir dictamen sobre el expediente presentado, no existiendo plazo legal para ello. La opinión de los abogados consultores puede ser positiva o negativa. Esta última puede obedecer a razones de fondo o de forma, pero no existen criterios tasados, lo que ocasiona una gran discrecionalidad.

F) Resolución final.—En el caso de que el dictamen de la Procuraduría haya sido favorable, el notario dicta una resolución final ordenando al Registro Civil que se practique el asiento extemporáneo de partida de nacimiento, previo pago de la multa establecida en el Código Civil.

G) Notificación.—Se hace saber al interesado que se ha accedido a lo solicitado y que se ha ordenado al Registro Civil la correspondiente inscripción.

H) Archivo.—El expediente debe enviarse al Archivo General de Protocolos.

El coste legal mínimo de todo el proceso anterior, incluidos honorarios del notario y pago de tributos, asciende a unos 1.500 quetzales (equivalentes a unas 39.000 ptas.), lo que unido a su complejidad y aleatoriedad de sus resultados hace realmente imposible que sea utilizado por la práctica totalidad, no ya de la población indígena, sino de todos los guatemaltecos (el coste medio de la «canasta básica» o cesta de la compra para una familia media guatemalteca en el año 1998 oscilaba entre los 15 quetzales). La complejidad, prolijidad y carestía de todo el proceso hacía, pues, inviable su utilización por los indígenas y la población en general.

2. Su aplicación

La misma estrategia que se aplicó para los desarraigados se utilizó también para la aplicación de lo dispuesto en la legislación ordinaria. Es decir, dado que concurrían las mismas causas en uno y otro tipo de población (lejanía de las cabeceras municipales, coste de los traslados, economía de subsistencia y dispersión de los beneficiarios), parecía aconsejable constituir una «Notaría Móvil» que se acercara a aquellas comunidades indígenas que carecieran de documentación. En el Departamento del Quiché es donde mayor presencia de este tipo de población existe, por lo que la Notaría Móvil trabajó fundamentalmente en los Municipios del mismo. Principalmente en los Municipios de San Pedro Jocopilas y de Chichicastenego, lugar éste donde se constituyó una oficina del Proyecto que diera apoyo a la Notaría.

Además de las limitaciones intrínsecas al propio procedimiento de inscripción extemporánea (costoso, lento y formalista), la cobertura para la actuación de la Notaría presentaba las mismas dificultades logísticas que los Registros Móviles (dificultades de acceso, divulgación, propaganda e información, selección y determinación de las personas a atender, organización previa a la presencia del notario...), pero incrementadas considerablemente por las distintas comparencias de la población beneficiaria ante el notario y por la necesidad de contar con otros elementos probatorios exigidos por la Procuraduría.

En efecto, tal como se ha dicho anteriormente, el proceso notarial de nada sirve si no se cuenta con el dictamen favorable de la Procuraduría. Ésta requería trámites y requisitos que no vienen contemplados en la legislación, pero que, en nuestra opinión, de manera arbitraria e injustificada,

exigía en la práctica de manera indiscriminada. Entre dichos requisitos cabe mencionar el certificado de la comadrona que asistió al parto, certificado médico sobre la edad del interesado y certificado de bautismo del Registro Parroquial. Obviamente, y sin necesidad de mayores explicaciones, estos requisitos resultan de imposible cumplimiento para la población indígena, además de representar lo que parece una burla hacia la misma. La mayoría de los indígenas que acudían a la Notaría Móvil eran personas adultas cuyas madres no fueron asistidas por ninguna comadrona, la existencia de un médico en las comunidades es algo verdaderamente inaudito y su religiosidad no responde en la mayoría de los casos al cristianismo y, aun respondiendo, no existían Registros Parroquiales.

Desde luego, el proceso de inscripción extemporánea debe conducir a obtener los mayores elementos de certeza del hecho inscribible y de las circunstancias que en él concurrieron, así como a asegurar el cumplimiento de la legalidad mediante la intervención de la Procuraduría. Pero ello no debe llegar a extremos de meticulosidad tales que supongan exigencias verdaderamente impracticables, además de grotescas y estrambóticas.

Esta situación obligó a mantener varias entrevistas con el personal de la Sección del Registro Civil de la Procuraduría, las cuales resultaron infructuosas, hasta que a finales de 1998 entró como Jefe de la citada Sección el Licenciado don Juan Francisco Flores que, a la vez, tenía el cargo de Subprocurador General, el cual ofreció toda su disponibilidad para facilitar los trámites de la inscripción dentro del máximo respeto a lo establecido en las leyes, pero sin las exigencias impertinentes y fuera de toda lógica a que antes nos hemos referido. Gracias a su actitud se pudo poner en marcha el proceso, que de otro modo no se hubiera intentado (además, desde la fecha indicada, la Procuraduría elaboró una Circular dirigida a todos los Registros Civiles de la República, en la que les instaba a la aplicación de la Ley Especial destinada a los desarraigados).

No obstante, se siguen exigiendo dos requisitos tampoco contemplados en las leyes. Una certificación negativa de nacimiento y una declaración de dos Alcaldes Auxiliares. La certificación negativa representa un requisito absurdo (quien está inscrito en el Registro Civil no inicia un costoso procedimiento de inscripción extemporánea, salvo ilegítimos fines que, de haberlos, no se van a confesar), innecesario (la falta de inscripción debería ser conocida por el Registro competente para la inscripción, por lo que de oficio tendría que aportarla al expediente) e inútil (pues si la finali-

dad perseguida es impedir una doble inscripción, habría que solicitar certificación negativa a todos y cada uno de los 330 Registros Civiles existentes en la República). La obtención de la misma implicaba que había que rastrear en los Libros de Nacimientos de los cinco años anteriores y posteriores a la edad que presumiblemente tenía el interesado en la inscripción. Por lo que respecta a la declaración de los dos Alcaldes Auxiliares, que normalmente suelen existir en las comunidades, debía contener manifestación de que las personas interesadas en inscribir sus nacimientos son, efectivamente, miembros de la comunidad, lo cual requería además que se adjuntara copia del nombramiento de los Alcaldes Auxiliares. Tanto uno como otro requisito retrasaron considerablemente el proceso, además de elevar sus costes.

Todo ello contribuyó a que los resultados del trabajo realizado fueran escasos, ya que se consiguió un total de 247 expedientes dictaminados favorablemente. Con independencia de los resultados alcanzados, la experiencia en la implantación del Proyecto Piloto ha evidenciado que la legislación y práctica guatemaltecas en este tema hacen inútil persistir en el intento. La indefinición de los trámites exigibles y la aleatoriedad del dictamen de la Procuraduría, parece que hacen aconsejable no poner en práctica ningún plan que pretenda documentar a la población indígena no desarraigada mientras no cambie la legislación guatemalteca en este punto y los órganos encargados de aplicarla se sometan estrictamente a lo establecido en la Ley o la interpreten de acuerdo con su finalidad y la realidad social y económica del momento y del lugar en qué ha de ser aplicada.

