



Monitoreo de la Justicia Transicional en Guatemala

Tomo III: Derecho a la reparación para las
víctimas del Conflicto Armado Interno

Equipo de Monitoreo-IW Guatemala

impunity 
watch

Monitoreo de la justicia transicional en Guatemala
Tomo III: Derecho a la reparación para las víctimas del Conflicto Armado Interno

Publicación de Impunity Watch
Programa de País Guatemala
Área de Monitoreo

Marlies Stappers
Directora Ejecutiva, Impunity Watch

Mónica Mazariegos
Coordinadora, Impunity Watch - Guatemala

Francesco Panetta
Coordinador, Área de Monitoreo, Impunity Watch - Guatemala

Oliver Rogers
Oficial de Investigación, Área de Monitoreo, Impunity Watch - Guatemala

Diagramación y portada: Ninoshka Lou, Oficial de Difusión, Impunity Watch - Guatemala

Foto de portada: Oliver Rogers



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), a través de su Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST), hizo posible la presente publicación. La información contenida en esta publicación, no necesariamente refleja la posición de Naciones Unidas ni del PNUD.

'tGoylaan 15
3525 AA Utrecht
Países Bajos
Tel: +31.302.720.313
Email: info@impunitywatch.org
www.impunitywatch.org

©Impunity Watch 2014

Monitoreo de la Justicia Transicional en Guatemala

Tomo III: Derecho a la reparación para las
víctimas del Conflicto Armado Interno

impunity  watch

INDICE

Contenido	
PRESENTACIÓN	5
METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN	8
INTRODUCCIÓN	13
I. Institucionalidad del Programa	16
I.1. Análisis de las modificaciones al Acuerdo Gubernativo de creación del PNR	19
a. Eliminación de cualquier tipo de referencia que pudiera dar lugar a responsabilidades penales.....	19
b. Nula participación de las víctimas en las políticas de reparaciones.....	23
c. Mayor centralización de la toma de decisiones en la Comisión Nacional de Resarcimiento y su Presidente	23
d. Precariedad y dependencia del presupuesto del PNR de la voluntad política de los organismos del Estado	24
II. Participación de las víctimas en la definición de las políticas de Estado en materia de reparación	25
III. El financiamiento del Programa Nacional de Resarcimiento	29
IV. CONCLUSIONES.....	46
V. RECOMENDACIONES.....	49

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AG	Acuerdo Gubernativo
CAI	Conflicto Armado Interno
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CGC	Contraloría General de Cuentas
CNR	Comisión Nacional de Resarcimiento
COPEP	Calendario de Reuniones Ordinarias del Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria
DTP	Dirección Técnica del Presupuesto
EC	Evaluación Conjunta
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IPDH	Institución del Procurador de los Derechos Humanos
OACNUDH	Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PAJUST	Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición
PDH	Procurador de los Derechos Humanos
PGN	Procuraduría General de la Nación
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SICOIN	Sistema de Contabilidad Integrada

PRESENTACIÓN

Impunity Watch (IW) es una iniciativa internacional de investigación e incidencia política que busca reducir la impunidad en casos de graves violaciones a los derechos humanos en países post-conflicto en los que la impunidad constituye una amenaza para la paz sostenible y la [re]construcción de un Estado democrático de Derecho.

Nuestro trabajo comprende tres distintas estrategias de intervención. La primera es la investigación y análisis riguroso de los factores que inciden en la impunidad en determinados países post-conflicto, partiendo de una metodología especialmente diseñada para ese propósito. Sobre la base de los hallazgos se formulan recomendaciones y propuestas de políticas públicas mediante un proceso de consulta con diversos actores de sectores clave —Estado, sociedad civil y comunidad internacional— relevantes a la temática. Posteriormente se inicia un trabajo de cabildeo y lobby a nivel nacional e internacional para promover la implementación de las recomendaciones elaboradas. Los hallazgos de la investigación también forman la base de sistemas de monitoreo para medir avances y retrocesos en la impunidad, así como el grado de cumplimiento de las obligaciones estatales en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición.

Nuestro objetivo central, en todas sus estrategias, es apoyar y fortalecer el trabajo de las organizaciones de la sociedad civil —particularmente de las organizaciones de víctimas del Conflicto Armado Interno (CAI)— que luchan contra la impunidad y que reivindican sus derechos ante el Estado de Guatemala, con la convicción de que la voz de estas organizaciones en el diseño e implementación de políticas públicas y procesos de justicia transicional es indispensable para que dichas políticas y procesos respondan mejor a la realidad local y a las necesidades reales de las víctimas. Por ello, en la metodología institucional de investigación se adoptó el enfoque colaborativo de investigación (collaborative research), que supone la conformación de un equipo interdisciplinario y consultas constantes con profesionales a nivel internacional, nacional y local.

La decisión de IW de implementar un programa de país en Guatemala obedece a que la impunidad por las graves violaciones a los derechos humanos del pasado ha repercutido significativamente en la [re]construcción de un Estado democrático de Derecho en el presente. Sin lugar a dudas, el CAI vivido entre 1960 y 1996 ha sido uno de los más terribles del continente americano, debido a algunas importantes características: la magnitud de la violencia y la saña con la que fueron cometidas las miles de violaciones a los derechos humanos, que dejaron huellas profundas en las víctimas y los sobrevivientes así como en la sociedad en su conjunto. Si bien desde la firma de los Acuerdos de Paz el Estado guatemalteco ha realizado esfuerzos para promover los derechos de las víctimas a la verdad, la justicia, la reparación y a las medidas de no repetición, dichos esfuerzos han sido parciales, con una deficiente visión en cuanto a su integralidad y una deficiente perspectiva cultural y de género, pues no han tomado en cuenta las particularidades de las violaciones sufridas por mujeres y hombres de diferentes grupos étnicos. En consecuencia su impacto ha sido débil e incapaz de reconstruir un tejido social fuertemente dañado.

Otras razones para abrir un programa de país en Guatemala fueron los limitados avances para llevar ante la justicia a los responsables de las violaciones más graves cometidas durante el CAI, así como los obstáculos para implementar las reformas institucionales necesarias para depurar la administración pública de personas señaladas de cometer violaciones a los derechos humanos, por impactar negativamente en la transición hacia la democracia. A pesar de los años transcurridos después de la firma de la paz, en el contexto guatemalteco se han mantenido los factores de poder cívico-militar con dominio sobre un sistema social excluyente, patriarcal, racista y discriminatorio, que impiden romper una impunidad institucionalizada y superar las causas estructurales que llevaron al enfrentamiento armado.

El presente documento, el tercer Informe País sobre Guatemala, recoge la observación de actividades en materia de lucha contra la impunidad, pero principalmente una evaluación sobre los progresos, retrocesos y permanencia de obstáculos para lograr los avances necesarios a nivel institucional y social, teóricos y prácticos, que permitan superar el círculo de la impunidad y la violencia en Guatemala.

IW espera contribuir, a través de su Programa de Monitoreo en Guatemala y de este informe en particular, a los esfuerzos contra la impunidad realizados por actores estatales y no estatales comprometidos con el país y su transformación democrática. Para facilitar la difusión del informe, se decidió dividirlo en tres tomos, según los ejes de análisis. La presente publicación corresponde a la tercera parte del informe, y se refiere al eje del derecho a la reparación.

Agradecimientos

Este informe es el resultado del trabajo conjunto de una serie de personas e instituciones que contribuyeron al diseño, investigación, análisis, y formulación de conclusiones y recomendaciones, por el cual expresamos nuestro agradecimiento.

Al Programa de Acompañamiento a la Justicia Transicional en Guatemala (PAJUST/PNUD) por el apoyo al Programa de Monitoreo de IW; a sus Coordinadoras Manuela Sessa y Lucy Turner, así como a sus funcionarias Sofía Villatoro, María Salomé García y Feliciano Mendoza, por el apoyo político y su contribución metodológica al presente monitoreo. Su apoyo permitió obtener valiosas fuentes directas e indirectas de información y análisis, así como una perspectiva general del panorama de la Justicia Transicional con pertinencia cultural y de género.

A nuestro equipo de monitoreo en Guatemala, coordinado por Francesco Panetta, específicamente al oficial de investigación encargado del tema de derecho a la reparación, Oliver Rogers, cuyo trabajo ha hecho posible la publicación del presente informe. Igualmente se agradece la asesoría de Ricardo Barrientos, del Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales – ICEFI – y de Antonio Delgado Duarte, en la elaboración del documento.

A las organizaciones de la sociedad civil guatemalteca, y particularmente a las organizaciones de víctimas del Conflicto Armado Interno que siguen confiando en la institución, lo cual nos

compromete a hacer el mejor esfuerzo para apoyarlas en la reivindicación de sus derechos; asimismo a las organizaciones sociales nacionales e internacionales, los institutos de investigación, instituciones estatales, cuerpo diplomático y organismos internacionales acreditados en Guatemala, consultados durante el desarrollo del monitoreo, por sus aportes en materia de procesos transicionales y contexto político nacional. Su participación en espacios bilaterales y multilaterales fue un valioso insumo para el análisis presentado en este documento.

El coordinador de IW en Guatemala, Michel Andrade, y la Directora Ejecutiva de Impunity Watch, Marlies Stappers, acompañaron este proceso de investigación, aportando el enfoque político y los criterios de análisis que fueron insumos para el área de Monitoreo. La oficial de difusión, Ninoshka Lou, colaboró en el monitoreo de medios y fuentes para la elaboración del presente informe.

METODOLOGÍA DE LA INVESTIGACIÓN

La necesidad de monitorear las medidas de Justicia Transicional en Guatemala es reconocida desde los Acuerdos de Paz¹, es confirmada por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH)², y es responsabilidad conjunta del Estado y la sociedad civil con apoyo internacional.

Identificación de temas de monitoreo

En una primera fase metodológica de investigación, consistente en la identificación de temas a partir de los cuales evaluar el desempeño de la justicia transicional en Guatemala, IW tuvo en cuenta tres fuentes:

- El instrumento de investigación de IW, que contiene la metodología institucional para abordar el análisis sobre justicia transicional, que a su vez está basado en el Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad de la Organización de Naciones Unidas (ONU);^{3,4}
- Los temas abordados en el Informe Base de País “Reconociendo el pasado: Desafíos para combatir la impunidad en Guatemala”, del cual surge el Programa de Monitoreo; y,
- Las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) para Guatemala.

Respecto de las recomendaciones de la CEH, el tiempo transcurrido desde su publicación y el consecuente cambio de contexto sociopolítico transicional en Guatemala, requirió revisar las recomendaciones, actualizar su objetivo y destilar el espíritu de las relativas al tema que se abordaría, excluyendo aquellas que pudieran estar desactualizadas, superadas o descontextualizadas. De esa forma se garantizó la pertinencia de las recomendaciones, como insumo para el diseño de los indicadores de monitoreo aplicados en la investigación. Esta actualización se desarrolló en tres pasos descritos a continuación:

¹El Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, suscrito el 29 de marzo de 1994 en México, D. F., estableció que: “X. Verificación internacional por la ONU: 1. Las Partes reafirman la decisión de que todos sus acuerdos deban ir acompañados de mecanismos de verificación apropiados, nacionales e internacionales, y que estos últimos estén a cargo de la ONU”.

²Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH). Informe “Guatemala: Memoria del Silencio”, Tomo V “Conclusiones y Recomendaciones”, Guatemala: F&G Editores, 1999, pág. 82.

³El instrumento de investigación contempla seis factores a considerar al momento de evaluar los avances en materia de justicia transicional: a) Marco normativo nacional e internacional que regula los procesos de justicia transicional; b) Recursos y capacidades de las instituciones responsables de su implementación; c) Independencia y disposición de dichas instituciones; d) Intereses arraigados de grupos de poder que se oponen u obstruyen estos procesos; e) Factores sociales que facilitan u obstaculizan estos procesos; y, f) Voluntad política del Estado para promover estos procesos.

⁴Puede accederse al documento completo a través de este enlace: <http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/G05/109/03/PDF/G0510903.pdf?OpenElement> (consultado el 17/02/2014).

1. **Clasificación de recomendaciones de la CEH según temas tratados y derecho o derechos abordados:** Se agrupó las recomendaciones de la CEH en torno a los temas identificados, y su inclusión en uno o más de los derechos de la justicia transicional (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición). La clasificación de recomendaciones parte de un análisis integral; es por eso que algunas abordan varios derechos simultáneamente, quedando incluidas en más de un grupo.

Fig. i. Clasificación de recomendaciones de la CEH en materia de reparación

RECOMENDACIONES DE LA CEH	TEMAS
<p>DERECHO A LA REPARACIÓN</p> <p>1. Que el Presidente de la República, en nombre del Estado de Guatemala y con el fin primordial de devolver la dignidad a la víctimas, reconozca ante la sociedad guatemalteca en su conjunto, ante las víctimas, sus familiares y sus comunidades, los hechos del pasado descritos en este informe, pida perdón por ellos y asuma las responsabilidades del Estado por las violaciones de los derechos humanos vinculadas con el enfrentamiento armado interno, particularmente por las cometidas por el Ejército y las fuerzas de seguridad del Estado.</p> <p>2. Que el Congreso de la República emita una declaración solemne que reafirme la dignidad y honra de las víctimas y reivindique el buen nombre de todas ellas y sus familiares.</p> <p>3. Que la ex Comandancia de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, con el fin primordial de devolver la dignidad a las víctimas, pida perdón en forma pública y solemne ante la sociedad en su conjunto, ante las víctimas, sus familiares y sus comunidades y asuma las responsabilidades de la ex guerrilla por los hechos de violencia vinculados con el enfrentamiento que han causado sufrimientos a la población guatemalteca.</p>	<p>PRESERVACIÓN DE LA MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS</p> <p>DIGNIDAD DE LAS VÍCTIMAS</p>
<p>DERECHO A LA REPARACIÓN</p> <p>4. Que el Estado y la sociedad guatemalteca conmemoren a las víctimas mediante diferentes actividades realizadas en coordinación con las organizaciones de la sociedad civil, entre las cuales, imprescindiblemente, se han de incluir al menos las siguientes:</p> <p>a) La declaración de un día conmemorativo de las víctimas (Día nacional de la dignidad de las víctimas de la violencia).</p> <p>b) La construcción de monumentos y parques públicos en memoria de las víctimas a nivel nacional, regional y municipal.</p> <p>c) La asignación de nombres de víctimas a centros educativos, edificios y vías públicas.</p> <p>5. Que las conmemoraciones y ceremonias por las víctimas del enfrentamiento armado tomen en cuenta el carácter multicultural de la nación guatemalteca, y cuyo efecto el Gobierno y las instituciones del poder local han de promover y autorizar el levantamiento de monumentos y la creación de cementerios comunales acordes con las formas de memoria colectiva maya.</p> <p>6. Que se rescate y se realce el valor de los lugares sagrados mayas violados durante el enfrentamiento armado, en concertación con las comunidades afectadas.</p>	<p>PRESERVACIÓN DE LA MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS</p> <p>MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS</p>
<p>DERECHO A LA REPARACIÓN</p> <p>7. Que el Estado de Guatemala, mediante las correspondientes acciones del Gobierno y del Congreso de la República, cree y ponga en marcha con carácter de urgencia un Programa Nacional de Reparación a las víctimas de las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia vinculados con el enfrentamiento armado y sus familiares.</p> <p>8. Que, con esa finalidad, el Gobierno presente al Congreso de la República con la mayor urgencia un proyecto legislativo sobre reparación a las víctimas del enfrentamiento armado que impulse el Programa Nacional de Reparación. Dicho proyecto deberá contener los principios generales y medidas de reparación, la estructura del programa, las categorías de beneficiarios, los procedimientos para la identificación de beneficiarios y el mecanismo de financiación que se expresan seguidamente.</p>	<p>MEDIDAS DE REPARACIÓN</p> <p>PROGRAMA NACIONAL DE REPARACIÓN</p>
<p>DERECHO A LA REPARACIÓN</p> <p>9. Que el Programa Nacional de Reparación comprenda medidas individuales y colectivas inspiradas en principios de equidad, participación social y respeto de la identidad cultural, entre las cuales necesariamente han de figurar:</p> <p>a) Medidas de restitución material para restablecer, en lo posible, la situación existente antes de la violación, particularmente en el caso de la tierra.</p> <p>b) Medidas de indemnización o compensación económica de los más graves daños y perjuicios como consecuencia directa de las violaciones de los derechos humanos y del derecho humanitario.</p> <p>c) Medidas de rehabilitación y reparación psicosocial que incluyan, entre otros, la atención médica y de salud mental comunitaria, así como la prestación de servicios jurídicos y sociales.</p> <p>d) Medidas de satisfacción y dignificación individual que incluyan acciones de reparación moral y simbólica.</p> <p>10. Que, dependiendo del tipo de hecho motivador, las medidas de reparación habrán de ser individuales o colectivas. Las medidas de reparación de tipo colectivo tendrán que llevarse a cabo de manera que faciliten la reconciliación entre víctimas y victimarios, sin generar su estigmatización. Por ello, las medidas de reparación colectiva a deudos y sobrevivientes de violaciones de derechos humanos y hechos de violencia colectivos han de ser cumplidas en el marco de proyectos orientados a la reconciliación con enfoque territorial, de modo que, además de propiciar la reparación, sus acciones y beneficios recaigan sobre la totalidad de la población del territorio, sin diferenciar entre víctimas y victimarios.</p> <p>11. Que, para que la reparación sea uno de los principales fundamentos del proceso de reconstrucción y reconciliación nacional, la sociedad guatemalteca ha de participar activamente y como requisito necesario en la definición, ejecución y evaluación del Programa Nacional de Reparación. Dicha participación ha de ser especialmente significativa en el caso del pueblo maya, al que la violencia afectó de manera particularmente grave. En el caso específico de las medidas de reparación colectiva es esencial que los beneficiarios participen en la definición de las prioridades.</p>	<p>MEDIDAS DE REPARACIÓN</p> <p>PROGRAMA NACIONAL DE REPARACIÓN</p> <p>PRINCIPIOS Y MEDIDAS</p>

Fuente: elaboración de IW.

2. Identificación de principios internacionales en materia de derecho transicional aplicables a las recomendaciones de la CEH: De acuerdo a la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), “el contenido de las [recomendaciones de la CEH] se encuentra en plena armonía con los principios básicos que en materia de reparación a víctimas de violaciones a los derechos humanos vienen gestándose al interior de la Organización de las Naciones Unidas”⁵. Por tal razón, como paso previo a la elaboración de resultados y subresultados de monitoreo, se identificaron los principios establecidos en el Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad de ONU, para cada recomendación o grupo de ellas.

Fig. ii. Identificación de principios de ONU en materia de reparación

DERECHO A LA REPARACIÓN		
RECOMENDACIÓN 1. RECOMENDACIÓN 2. RECOMENDACIÓN 3.	PRESERVACIÓN DE LA MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS DIGNIDAD DE LAS VÍCTIMAS	PRINCIPIO 31. Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar PRINCIPIO 34. Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación
RECOMENDACIÓN 4. RECOMENDACIÓN 5. RECOMENDACIÓN 6.	PRESERVACIÓN DE LA MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS	PRINCIPIO 31. Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar PRINCIPIO 34. Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación
RECOMENDACIÓN 7. RECOMENDACIÓN 8.	MEDIDAS DE REPARACIÓN PROGRAMA NACIONAL DE REPARACIÓN	PRINCIPIO 31. Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar PRINCIPIO 32. Procedimientos de reparación PRINCIPIO 33. Publicidad de los procedimientos de reparación PRINCIPIO 34. Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación
RECOMENDACIÓN 9. RECOMENDACIÓN 10. RECOMENDACIÓN 11.	MEDIDAS DE REPARACIÓN PROGRAMA NACIONAL DE REPARACIÓN PRINCIPIOS Y MEDIDAS	PRINCIPIO 31. Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar PRINCIPIO 32. Procedimientos de reparación PRINCIPIO 33. Publicidad de los procedimientos de reparación PRINCIPIO 34. Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación
RECOMENDACIÓN 12. RECOMENDACIÓN 13. RECOMENDACIÓN 14. RECOMENDACIÓN 15.	MEDIDAS DE REPARACIÓN PROGRAMA NACIONAL DE REPARACIÓN BENEFICIARIOS	PRINCIPIO 31. Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar PRINCIPIO 32. Procedimientos de reparación PRINCIPIO 33. Publicidad de los procedimientos de reparación PRINCIPIO 34. Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación
RECOMENDACIÓN 16. RECOMENDACIÓN 17. RECOMENDACIÓN 18.	MEDIDAS DE REPARACIÓN PROGRAMA NACIONAL DE REPARACIÓN ESTRUCTURA DEL PROGRAMA	PRINCIPIO 31. Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar PRINCIPIO 32. Procedimientos de reparación PRINCIPIO 33. Publicidad de los procedimientos de reparación PRINCIPIO 34. Ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación

Fuente: elaboración de IW.

⁵MINUGUA. “Informe de Verificación: El estado de cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico”. Guatemala: MINUGUA, 2004, pág. 13, http://www.i-dem.org/wp-content/uploads/documentos/informe_ceh.pdf (consultado el 02/02/2014).

3. Elaboración de resultados y subresultados esperados: Sobre la base de los temas identificados, las recomendaciones de la CEH, y los principios internacionales aplicables, se definieron los resultados y subresultados del cumplimiento de las recomendaciones de la CEH.

Fig. iii. Ejemplo de resultados en materia de reparación

DERECHO A LA REPARACIÓN			
RECOMENDACIÓN 01 RECOMENDACIÓN 02 RECOMENDACIÓN 03 RECOMENDACIÓN 04 RECOMENDACIÓN 05 RECOMENDACIÓN 06 RECOMENDACIÓN 27 RECOMENDACIÓN 28 RECOMENDACIÓN 29 RECOMENDACIÓN 30 RECOMENDACIÓN 31	PRINCIPIO 31 PRINCIPIO 34	<p>1.1: Dignificadas las víctimas del conflicto armado interno a través del reconocimiento de responsabilidad de las partes beligerantes en la violación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidas durante el mismo</p> <p>1.2: Dignificadas las víctimas del conflicto armado interno a través de la solicitud pública de perdón de las partes beligerantes en la violación a los derechos humanos y el derecho internacional humanitario cometidas durante el mismo</p> <p>1.3: Dignificadas las víctimas del conflicto armado interno a través de actividades de preservación de su memoria</p> <p>1.4: Establecida e implementada una política de exhumaciones que prevea la entrega de cuerpos y restos de las víctimas a sus familiares así como la declaración de ausencia por desaparición</p>	<p>RESULTADO 1: DIGNIFICADA Y PRESERVADA LA MEMORIA DE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO</p>
RECOMENDACIÓN 07 RECOMENDACIÓN 08 RECOMENDACIÓN 09 RECOMENDACIÓN 10 RECOMENDACIÓN 11 RECOMENDACIÓN 12 RECOMENDACIÓN 13 RECOMENDACIÓN 14 RECOMENDACIÓN 15 RECOMENDACIÓN 16 RECOMENDACIÓN 17 RECOMENDACIÓN 18 RECOMENDACIÓN 19 RECOMENDACIÓN 20 RECOMENDACIÓN 21	PRINCIPIO 31 PRINCIPIO 32 PRINCIPIO 33 PRINCIPIO 34	<p>2.1: Creado un mecanismo estatal de reparación integral de víctimas del conflicto armado interno acorde con los estándares internacionales en la materia</p> <p>2.2: Establecidas medidas de reparación colectiva e individuales inspiradas en principios de equidad, participación social y respeto de la identidad cultural</p> <p>2.3: Mecanismo estatal de reparación integral de víctimas del conflicto armado interno dirigido por representantes de toda la sociedad guatemalteca</p> <p>2.4: Mecanismo estatal de reparación integral de víctimas del conflicto armado interno financiado suficientemente para el cumplimiento de sus fines</p> <p>2.5: Mecanismo estatal de reparación integral de víctimas del conflicto armado interno dotado de vigencia temporal suficiente para el cumplimiento de sus fines</p>	<p>RESULTADO 2: REPARADAS INTEGRALMENTE LAS VÍCTIMAS DEL CONFLICTO ARMADO INTERNO POR PARTE DEL ESTADO</p>

Fuente: elaboración de IW.

Diseño de indicadores de monitoreo

Con los insumos recopilados en la primera fase metodológica, la información disponible y su accesibilidad, y la coyuntura sociopolítica guatemalteca, en una segunda fase metodológica se definieron los siguientes ejes temáticos para el monitoreo del derecho a la reparación:

- Existencia de un mecanismo estatal de reparación integral de víctimas del Conflicto Armado Interno;
- Establecimiento de una política estatal de reparación;
- Representación de la sociedad en la dirección del mecanismo estatal de reparación;
- Financiación del mecanismo estatal de reparación.

A partir de esos cuatro ejes temáticos se diseñó un conjunto de indicadores para el Programa de Monitoreo en el tema de derecho a la reparación, considerando la integralidad de las medidas transicionales y los factores de análisis de la metodología institucional de IW: marco legal, recursos y capacidades, independencia, intereses arraigados, factores sociales, y voluntad política. IW considera que es fundamental que la justicia de transición, al igual que el proceso de monitoreo, sea sensible a las diferentes experiencias, necesidades y demandas de mujeres y hombres, por lo que al diseñar los indicadores, los dotó de una perspectiva de género, que no estaba clara en las recomendaciones de la CEH.

Los indicadores finales fueron sometidos a un proceso de consulta con actores estatales y no estatales relevantes a nivel local, nacional e internacional, bajo el enfoque de collaborative research, a fin de asegurar su pertinencia de género y cultural.

Recolección y análisis de información

La tercera fase metodológica consistió en recopilar información pertinente para aplicar los indicadores. Esto se hizo priorizando las fuentes primarias: los medios documentales; las entrevistas a personas, instituciones estatales y no estatales relevantes, organizaciones y comités de víctimas del CAI, y los espacios interinstitucionales convocados por diferentes instancias, entre las cuales destaca PAJUST/PNUD.

Luego de recopilar la información, se realizó el análisis de la misma. Internamente, el equipo de monitoreo de IW Guatemala discutió los borradores del monitoreo, aportando nuevos elementos para el mismo. Los borradores finales con hallazgos y conclusiones fueron consultados con actores estatales y no estatales mediante reuniones realizadas en la ciudad capital y en el interior del país. Por último, las recomendaciones fueron construidas tras dicho proceso de consulta.

INTRODUCCIÓN

El derecho a la reparación es acaso el que más desafíos impone a un estado en fase de transición posterior a un conflicto, tanto por su estricta interdependencia con los derechos a la verdad y a la justicia, como por las evidentes dificultades para lograr la completa desaparición de los efectos de las violaciones cometidas, esto es, de lograr la reparación integral⁶.

La normativa internacional establece que *“toda violación de un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar y el derecho de dirigirse contra el autor”*⁷. Igualmente, se establece que *“la reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido. Conforme a su derecho interno y a sus obligaciones jurídicas internacionales, los Estados concederán reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuirse al Estado y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos”*⁸.

En el caso de Guatemala, los procesos encaminados a la reparación de las atrocidades cometidas durante el CAI en contra de población civil inerte, al igual que los procesos de verdad, justicia y no- repetición, enfrentan un obstáculo aún mayor, debido a que la justicia de transición no solamente necesita solucionar los efectos del conflicto, sino también dirigir esfuerzos a la superación de sus causas, que hasta hoy siguen vigentes⁹.

A tal propósito, la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala, en las conclusiones de su informe, enmarca el CAI en un contexto histórico más amplio, dejando entender que la transición hacia un Estado democrático en Guatemala, tiene necesariamente que pasar por una reestructuración del mismo Estado:

⁶ El derecho a la reparación en una perspectiva integral, según la definición que le atribuye el Sistema Interamericano de Derechos Humanos, se refiere al conjunto de medidas “que tienden a hacer desaparecer los efectos de las violaciones cometidas”; Corte Interamericana de Derechos Humanos – CIDH: Caso Caracazo; Reparaciones; Sentencia de agosto 29 de 2002. Serie C No. 95. Párrafo 78 y Corte IDH (2003). Caso Myrna Mack Chang. Sentencia de noviembre 25 de 2003. Serie C No. 101, párr. 23.

⁷ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad; principio 31: Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar.

⁸ Asamblea General de las Naciones Unidas: Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, numeral IX, párrafo 15; Resolución 60/147.

⁹ El Presidente de la República Otto Pérez Molina, en su discurso de investidura, reconoció la persistencias de las causas del CAI, afirmando lo siguiente: “Hoy después de 15 años de haber firmado la paz estamos conscientes que muchas de las causas que dieron origen al conflicto aún están presentes y aunque se han logrado avances significativos, sin duda, pero en estos 15 años, se ha traicionado el espíritu y parte de los objetivos estratégicos de cambio, de estos acuerdos”. Ver: Plaza Pública: Discurso de investidura de Otto Pérez Molina; <http://www.plazapublica.com.gt/content/discurso-de-investidura-de-otto-perez-molina>; última consulta: 10/12/2014.

“La Comisión para el Esclarecimiento Histórico concluye que la estructura y la naturaleza de las relaciones económicas, culturales y sociales en Guatemala han sido profundamente excluyentes, antagónicas y conflictivas, reflejo de su historia colonial. Desde la independencia proclamada en 1821, acontecimiento impulsado por las elites del país, se configuró un Estado autoritario y excluyente de las mayorías, racista en sus preceptos y en su práctica, que sirvió para proteger los intereses de los restringidos sectores privilegiados. Las evidencias, a lo largo de la historia guatemalteca, y con toda crudeza durante el enfrentamiento armado, radican en que la violencia fue dirigida fundamentalmente desde el Estado, en contra de los excluidos, los pobres y, sobre todo, la población maya, así como en contra de los que luchaban a favor de la justicia y de una mayor igualdad social”¹⁰.

Para ser efectivo, entonces, este derecho requiere ser integral. Y para ello precisa abarcar múltiples dimensiones y niveles que requieren complementariedad. En primer lugar, es imprescindible la complementariedad entre medidas materiales y simbólicas que persigan contribuir a la transformación de las condiciones estructurales de pobreza y exclusión de las víctimas y de las áreas más afectadas por el conflicto, históricamente las más excluidas y pobres. Dadas las limitaciones de una reparación material aislada, la idea de su complementariedad con lo simbólico persigue transformar también el imaginario político y social del lugar donde las víctimas habitan, para dar fuerza a las garantías de no repetición.

En segundo lugar es necesaria la complementariedad entre lo sustantivo y lo procesal. De acuerdo con lo establecido en el derecho internacional, se entiende que el derecho a la reparación tiene una doble dimensión: a) una dimensión sustantiva que debe traducirse en la obligación de reparar el daño sufrido, mediante la restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y, si procede, garantías de no repetición, y b) una dimensión procesal como medio para garantizar ese resarcimiento sustantivo – la obligación de propiciar recursos efectivos internos¹¹.

En tercer lugar, desde el punto de vista de los sujetos destinatarios de las medidas concretas, este derecho tiene una dimensión individual y otra colectiva, que también deben ser complementarias: las medidas abarcan *“todos los daños y perjuicios sufridos por la víctima”* y comprenden *“por una parte, medidas individuales de reparación relativas al derecho de restitución, indemnización y rehabilitación y, por otra, medidas de satisfacción de alcance general”¹².*

Guatemala, como Estado Parte del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, tiene la obligación de *“garantizar que todas las personas cuyos derechos o libertades reconocidos en el presente Pacto hayan sido violados podrán interponer un recurso efectivo, aun cuando tal violación hubiera sido cometida por personas que actuaban en ejercicio de sus funciones oficiales”¹³.*

¹⁰ Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala; Guatemala, 1999; Conclusión n°3. 11 Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos: Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto: Programas de reparaciones; New York y Ginebra, 2008; <http://www.ohchr.org/Documents/Publications/ReparationsProgrammesSP.pdf>; última consulta: 10/12/2015.

¹² Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Conjunto de principios.. Op.Cit. Principio n°36:

¹³ Asamblea General de las Naciones Unidas: Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; resolución 2200 A (XXI).

En línea con las obligaciones del Estado de Guatemala sobre reparación para las víctimas del Conflicto Armado Interno y los lineamientos en la materia, definidos por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en sus recomendaciones, en el 2003 se creó un programa nacional de reparación (el Programa Nacional de Resarcimiento -PNR-), con la función de garantizar *“el resarcimiento individual y/o colectivo de las víctimas civiles de violaciones a los derechos humanos y de delitos de lesa humanidad cometidos durante el Conflicto Armado Interno”*¹⁴.

Por lo anterior, la Instancia Multi-Institucional para la Paz y la Concordia definió, en un manual publicado por el PNR en su fase de arranque, los lineamientos para una política pública en materia de reparación, que incluían, entre otros factores, las funciones del Programa, su estructura, su financiamiento, las violaciones resarcibles, la definición de víctima y las medidas a implementarse (restitución material, indemnización económica, dignificación de las víctimas, reparación psicosocial y rehabilitación), tanto individualmente como de forma colectiva¹⁵.

Si bien es evidente la dificultad de restituir a las víctimas lo que les fue quitado durante un conflicto considerado como uno de los más largos y sangrientos del continente, el PNR nace ante todo con la finalidad de dignificar sobrevivientes y fallecidos por medio de medidas que llevan implícito el reconocimiento de las responsabilidades del Estado por las atrocidades cometidas en esos años, contra la población civil. Bajo esta óptica, cada medida buscaba ser aplicada respetando un enfoque de reparación integral, a definirse con base en la gravedad de cada violación y sus efectos en las víctimas.

Lamentablemente, tras diez años de implementación aleatoria de medidas aisladas, las diferentes administraciones del Programa han mostrado incapacidad para lograr un impacto positivo en la población beneficiaria. Más bien han dejado evidencias de la instrumentalización de un programa que ha servido para frenar el recurso a la acción legal por parte de miles de víctimas, a cambio de la reparación, aprovechando las precarias condiciones económico-sociales en que se encuentra la mayoría.

Finalmente, las falencias en la política pública en materia de reparación, afectan los procesos encaminados a garantizar a las víctimas, y a la ciudadanía en su conjunto, sus derechos a la verdad, la justicia y la no repetición que, junto a la reparación, implicarían el esclarecimiento de los hechos, el enjuiciamiento de los responsables de los crímenes cometidos, y la erradicación de las causas mismas del conflicto, para garantizar que lo ocurrido durante uno de los capítulos más tristes de la historia de Guatemala no vuelva a repetirse.

¹⁴ Gobierno de Guatemala: Acuerdo Gubernativo 258-2003.

¹⁵ Instancia Multi-Institucional para la Paz y la Concordia: Programa Nacional de Resarcimiento; Nada podrá contra la vida... La memoria histórica es parte de la cultura social e inspiración de reconciliación y paz, para que los hechos acaecidos nunca más vuelvan a repetirse, también conocido como “El Libro Azul”; Guatemala, 2003. Creada en el 1999, de acuerdo a la recomendación No 84 de la propia Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la Instancia tenía la función de *“apoyar, impulsar y vigilar el cumplimiento de las recomendaciones de la CEH”*.

I. Institucionalidad del Programa

El 2013 se ha caracterizado por ser el año con más incertidumbre alrededor del futuro del PNR, por la posibilidad de su desaparición y las dudas en cuanto al cumplimiento del Estado de su obligación de reparar a las víctimas civiles por las violaciones a los derechos humanos ocurridas durante el Conflicto Armado Interno que azotó a Guatemala durante 36 años.

El análisis de la situación de incertidumbre sobre la continuidad del Programa, en la que se encontraron las víctimas hasta los últimos días del año, debe partir, bajo nuestro punto de vista, de la bipolaridad con que desde 2012 se ha comportado el PNR. Por un lado, la posición abiertamente negacionista y contraria a los principios de la justicia de transición del Secretario de la Paz –ente al cual se encuentra adscrito el Programa Nacional de Resarcimiento- con una inquebrantable voluntad de dar marcha atrás con respecto a los pocos avances del Estado en la materia a partir de la firma de la Paz¹⁶. Por otro lado, una supuesta disposición al diálogo de parte de las autoridades del Programa con las víctimas con resultados más que insatisfactorios, lo cual ha alimentado una cada vez mayor falta de confianza de parte de sus representantes respecto de las verdaderas intenciones del PNR. En medio de ello, la tormenta pública por el enjuiciamiento de los autores intelectuales del juicio sobre el genocidio Ixil, una creciente militarización de las áreas más pobres del país que fueron también las más afectadas por el Conflicto Armado Interno, y la criminalización de la protesta en un álgido contexto de conflictividad. Todo ello vinculado a la defensa estatal de un modelo económico basado, tanto en la reestructuración del agro para la producción de agrocombustibles a gran escala, como en el extractivismo de los recursos naturales en las zonas rurales del país.

Entre los diferentes eventos acontecidos en el periodo cubierto por este informe, destacan dos: por un lado el retardo injustificado durante todo el año, en la aprobación del Acuerdo Gubernativo que garantizaría diez años más de existencia al PNR, ya que el anterior vencería el 31 de diciembre. Por el otro, la ausencia de una partida presupuestaria que asigne recursos al Programa Nacional de Resarcimiento dentro del proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2014¹⁷.

¹⁶Antonio Arenales Forno, es de la opinión que los procesos judiciales en contra de perpetradores de violaciones a los derechos humanos representan un obstáculo para conocer la verdad sobre lo ocurrido durante el conflicto; en una entrevista con el periódico digital Plaza Pública, el Secretario de la Paz afirmó lo siguiente: “si hubiera ya una certeza sobre la vigencia y los alcances de la amnistía, se puede hacer investigación histórica donde se analicen riesgos, responsabilidades y culpas. Porque no tendrá efectos judiciales”; Enrique Naveda: El Consigliere tiene un proyecto (I); Plaza Pública, 25/06/2012; <http://www.plazapublica.com.gt/content/el-consigliere-tiene-un-proyecto-i>; última consulta: 02/12/2014.

¹⁷ En este sentido, llaman especialmente la atención los Q 182 millones para la seguridad del binomio presidencial o los Q 5 millones de aportes para la Asociación de Veteranos Militares de Guatemala. Fuente: Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (ICEFI): “Guatemala: Icefi presentó su primer análisis del proyecto de presupuesto para 2014”: <http://icefi.org/icefi-presento-su-primer-analisis-del-proyecto-de-presupuesto-para-2014/>; última consulta 15/10/2014;

La alarma sobre esta situación la dieron tanto el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales – ICEFI, como diversas organizaciones de víctimas¹⁸. Como respuesta, el Presidente de la Comisión Nacional de Resarcimiento argumentó que “el Ministerio de Finanzas no asignó recursos (al PNR) debido al vacío legal, ya que el Acuerdo Gubernativo que da vida al programa pierde vigencia el próximo 31 de diciembre”¹⁹. En blanco y negro se comunicaba lo siguiente: si el presupuesto era para 2014 y el PNR terminaría en diciembre de 2013 no había razón para asignarle una cantidad de dinero del erario público a un ente estatal que no iba a existir.

De esta forma, de las expectativas creadas en las organizaciones de víctimas por el PNR en julio de 2012 para diseñar un futuro programa que respondiera a sus necesidades de reparación integral con su participación directa²⁰, se pasó, al final del 2013, a una situación de incertidumbre e indefensión respecto de la propia existencia del Programa, lo cual obligaba a las víctimas a elegir entre un PNR a la medida de las políticas de justicia transicional del Gobierno del Partido Patriota o la desaparición del mismo.

La inquietud con respecto a la posible falta de financiación para el PNR en el 2014, se mantuvo hasta que el 29 de noviembre, día de la última sesión en el Congreso de la República para la discusión del proyecto de presupuesto, no se llegó a un acuerdo, por lo cual se mantenía vigente el Presupuesto del 2013, que sí contemplaba un rubro para el Programa.

Por otro lado, la preocupación por el posible cierre del PNR se mantuvo hasta los últimos días del año (el 27 de diciembre 2013) cuando, por medio del Acuerdo Gubernativo 539-2013, la Presidencia de la República de Guatemala prorrogaba la vigencia del Programa Nacional de Resarcimiento, reformando el AG 258-2003 que lo creó diez años antes.

Con esto se cerraba un periodo de fuerte inquietud por parte de las víctimas, que había perdurado a lo largo de todo el año, pero quedaba la frustración por haber sido nuevamente excluidas de la toma de decisiones fundamentales para el futuro del PNR. Este último punto será profundizado en el segundo capítulo del presente informe.

Por el momento cabe mencionar que el contenido del nuevo Acuerdo ha sido el resultado de un largo debate con respecto a una serie de modificaciones de fondo que la actual administración decidió aplicar unilateralmente al documento, pese al rechazo unánime de las organizaciones de víctimas del Conflicto Armado Interno a las mismas.

¹⁸En concreto, el Movimiento Nacional de Víctimas - Q'Anil Tinamit y la Red de Organizaciones de Víctimas.

¹⁹De acuerdo con el Acuerdo Gubernativo de su creación (AG 258-2003), la Comisión Nacional de Resarcimiento es “la entidad responsable de la dirección, coordinación y ejecución del PNR”.

Morales, S. (7 de septiembre de 2013): “Víctimas denuncian falta de presupuesto”; Prensa Libre, Recuperado en: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/Victimas-denuncian-falta-presupuesto_0_988701151.html; última consulta 15/10/2014;

²⁰ Impunity Watch: “Informe de la Justicia Transicional en Guatemala: ¿La hora de la Verdad?”; Guatemala, 2013.

Antes de pasar al análisis del contenido del Acuerdo, objeto de estudio de la primera parte del presente informe, se considera necesario recordar la razón por la cual en su momento se creó el PNR por medio de un acuerdo gubernativo: ello respondía a la falta de voluntad por parte de los entonces miembros del Organismo Legislativo de aprobar una ley para su creación, en línea con las garantías de independencia que un programa de esta naturaleza exigía y en línea con lo recomendado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, cuando exhortaba a que el Gobierno de ese entonces (1999) presentara al Congreso de la República *“con la mayor urgencia un proyecto legislativo sobre reparación a las víctimas del enfrentamiento armado que impulse el Programa Nacional de Reparación”*. Dicho proyecto debía *“contener los principios generales y medidas de reparación, la estructura del programa, las categorías de beneficiarios, los procedimientos para la identificación de beneficiarios y el mecanismo de financiación [...]”*²¹.

La paradoja se encuentra en que, tras diez años de existencia de un programa nacional de reparación en Guatemala, lo que inicialmente parecía ser una solución temporal, se convirtió en la única base legal para garantizarle futuro, mientras la posibilidad de apostar por una ley aparece definitivamente abandonada. Todo esto a pesar del hecho que, como corroborado a lo largo de su existencia, la falta de independencia ha sido la causa principal de su ineficacia.

Cada una de las cuatro administraciones bajo las cuales ha pasado el Programa, de alguna manera ha adaptado su trabajo al propio enfoque político, sin embargo, es con la actual administración que dicho ejercicio ha alcanzado su auge por dos razones: por un lado, la evidente voluntad por parte de las autoridades de limitar el alcance de los procesos de transición directamente relacionados con el CAI y, por el otro, habiéndose encontrado en el cierre de un primer ciclo de vida del Programa, la ocasión aprovechada para efectuar cambios en la base legal del PNR, para que respondiera al enfoque de justicia transicional del actual gobierno.

En tal virtud, a partir de la socialización del primer borrador del Acuerdo, en noviembre de 2012, desde IW se decidió por un lado dar seguimiento al proceso de diálogo con representantes de víctimas a nivel nacional sobre dicho tema (el cual empezó en julio de 2012) y, por el otro, trabajar en un análisis de las modificaciones aportadas a la versión original del mismo²².

Igualmente, en noviembre de 2013 se decidió anticipar la socialización de los avances de investigación, de cara a la incertidumbre que se percibía en ese entonces sobre el futuro del Programa. En lo específico: por la falta de una base legal que le garantizara sobrevivencia para el año siguiente y por la consecuente falta de asignación presupuestaria al mismo en la Propuesta de Presupuesto General de la Nación 2014, que se encontraba en ese momento en discusión en el Congreso de la República.

²¹ Recomendación n° 8 CEH.

²² Un ampliación sobre el análisis de dicho espacio se encuentra en el Informe de monitoreo 2012: Monitoreo de la Justicia Transicional en Guatemala: ¿La Hora de la Verdad?; http://www.impunitywatch.org/docs/W_La_hora_de_la_verdad.pdf; última consulta 15/11/2014;

Sobre el contenido del Acuerdo, en noviembre del 2013, se publicó un análisis comparativo entre el documento original (AG 258-2003) y la nueva propuesta del PNR, poniendo énfasis en las modificaciones más relevantes y sus posibles repercusiones en el trabajo del Programa, de cara a sus compromisos con las víctimas²³.

En general, como mencionado anteriormente, se identificó en las modificaciones una clara voluntad de adaptar el perfil del Programa a las políticas de justicia transicional del Gobierno del Partido Patriota, caracterizadas por los siguientes aspectos: nula participación de las víctimas en el proceso, férrea centralización en la toma de decisiones, vinculación de su existencia a la disponibilidad de fondos por parte del Estado y, sobretodo, un intento desesperado por eliminar términos y conceptos que pudieran hacer entender que, detrás de las violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes estatales durante el Conflicto Armado Interno, hubiese responsabilidad penal de sus autores.

I.1. Análisis de las modificaciones al Acuerdo Gubernativo de creación del PNR

a. Eliminación de cualquier tipo de referencia que pudiera dar lugar a responsabilidades penales

Un aspecto que destaca del nuevo Acuerdo y que, desde el inicio de la actual administración del PNR forma parte de su interlocución con otros actores, es un nuevo lenguaje donde no hay cabida al reconocimiento de responsabilidad estatal sobre lo ocurrido durante el Conflicto Armado Interno. Tal y como expresado anteriormente, ello responde a un discurso político negacionista²⁴ llevado adelante por representantes del actual Gobierno, como reflejo de una postura histórica compartida con varios miembros de las élites económicas, militares y otros actores que en muchos casos estuvieron involucrados directa o indirectamente en las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI. Este discurso promueve, incluso, la concesión de la amnistía en casos donde esta es improcedente, contradiciendo abiertamente la legislación nacional vigente y los estándares internacionales en la materia²⁵.

²³ Impunity Watch: Policy Brief: “Reparación en Guatemala: La senda de la negación”; Guatemala, 2013; http://www.impunitywatch.org/docs/14960_IMPUNITY_WATCH_folleto_%282%29.pdf; última consulta: 15/11/2014.

²⁴ Como explica Antonio Bernat Montesinos, “las estructuras narrativas más usadas por los revisionistas para controlar mentes y sentimientos son, entre otras, las falacias lógicas, el reduccionismo o negacionismo de los hechos, la mixtificación y la mitificación, así como la dilución de responsabilidades ante los hechos más sombríos del pasado”. Bernat Montesinos, Antonio; “Estrategias de revisionismo histórico y pedagogía del odio” en Anuario de Pedagogía, no. 9, España: Universidad de Zaragoza, 2007, pág. 56, <https://www.yumpu.com/es/document/view/7586328/estrategias-de-revisionismo-historico-y-pedagogia-del-odio-neofato>; (consultado el 07/10/2014).

²⁵ Durante un entrevista en un programa radial, el Secretario de la Paz afirmó lo siguiente: “Ningún militar en Guatemala, salvo por tortura, debería estar procesado”; A Primera Hora: Amnistía por conflicto armado interno divide al Gobierno y a activistas en derechos humanos; Emisoras Unidas; 07/01/2013; <http://noticias.emisorasunidas.com/noticias/primera-hora/amnistia-conflicto-armado-interno-divide-gobierno-activistas-derechos-humanos>; última consulta : 17/11/2014. Una ampliación sobre la legislación nacional vigente (Ley de Reconciliación Nacional) y los estándares internacionales acerca de la improcedencia de la amnistía en casos de delitos de trascendencia internacional como el genocidio, los delitos contra los deberes de la humanidad (crímenes de guerra y crímenes de

Dicha postura ha cristalizado en otras acciones del Programa, como por ejemplo la eliminación de la carta de perdón y de actos públicos durante la entrega de resarcimiento económico, lo cual lleva a pensar en una clara tendencia a disminuir el énfasis político y simbólico en el reconocimiento de las responsabilidades del Estado de Guatemala por dichas violaciones.

El Acuerdo Gubernativo de prórroga del PNR contribuye a este nuevo discurso, evidente en todo el texto, pero especialmente en las reformas a los artículos 1 y 2. En el primero resalta el cambio de *“Conflicto Armado Interno”* por *“Enfrentamiento Armado Interno”*. No resulta claro si ello obedece a un intento por eludir responsabilidades respecto al derecho internacional humanitario -en cuyo caso sería una tarea fallida, dado que éste es aplicable a los crímenes cometidos durante el conflicto independientemente de la denominación que se les dé, como ya se ha demostrado en sede judicial- o un nuevo paso en este discurso de negación de la verdad histórica que ha resurgido con el nuevo Gobierno²⁶.

Más preocupante es la eliminación del adjetivo “civiles”, en el segundo considerando y en el articulado referido a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el Conflicto Armado Interno y beneficiarias del Programa. Por un lado, y tal y como manifestaron las redes de víctimas, cabría pensar en que ello obedece a incluir dentro de los beneficiarios del Programa a miembros de las partes beligerantes, algo que coincidiría con la presentación del Plan Estratégico en junio de 2012 donde se establecían medidas como *“becas a jóvenes involucrados en el servicio militar obligatorio”*²⁷.

Sin embargo, es más lógico que dicha supresión tenga que ver con la desaparición en el texto del proyecto de acuerdo gubernativo del concepto de delitos de lesa humanidad. Recordemos que el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional define a los crímenes de lesa humanidad como la comisión de una serie de conductas delictivas *“como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”*²⁸. Es decir, la víctima de dicho crimen ha de ser población civil. Eliminando el calificativo “civil”, para las víctimas sujetas a reparación, se fortalecería la idea de no reconocer la comisión de crímenes de lesa humanidad de guerra durante el Conflicto Armado Interno.

lesa humanidad), la tortura o la desaparición forzada entre otros, puede verse en: Impunity Watch : “Amnistía: ¿Ley de Reconciliación Nacional o Decreto Ley 8-86?, Guatemala, 2014.

26 La existencia de un Conflicto Armado Interno en Guatemala como hecho probado se encuentra recogido, entre otras, en las sentencias de los casos Myrna Mack Chang, El Jute, Dos Erres y Río Negro

27 Impunity Watch (2013) Monitoreo de la Justicia de Transición en Guatemala: “La Hora de la Verdad”; pp 65 Recuperado en: http://www.impunitywatch.org/docs/IW_La_hora_de_la_verdad.pdf: última consulta 15/10/2014;

28 Estas conductas delictivas son asesinato; exterminio; esclavitud; deportación o traslado forzoso de población; encarcelación u otra privación grave de la libertad física en violación de normas fundamentales de derecho internacional; tortura; violación, esclavitud sexual, prostitución forzada, embarazo forzado, esterilización forzada u otros abusos sexuales de gravedad comparable; persecución de un grupo o colectividad con identidad propia fundada en motivos políticos, raciales, nacionales, étnicos, culturales, religiosos, de género u otros motivos universalmente reconocidos como inaceptables con arreglo al derecho internacional; desaparición forzada de personas; el crimen de apartheid y; otros actos inhumanos de carácter similar que acusen intencionalmente grandes sufrimientos o atenten gravemente contra la integridad física o la salud mental o física.

De todas formas serán los tribunales de justicia los que resuelvan sobre esta posibilidad cuando se decidan a aplicar en toda su extensión el artículo 378 del Código Penal, que permite la sanción de los crímenes de guerra y crímenes de lesa humanidad. Adicionalmente, los tribunales tienen en sus manos la resolución de estos casos aplicando los parámetros del bloque de constitucionalidad, que apela a la lectura conjunta e integrada de los derechos incluidos en la constitución y los tratados internacionales, para que se complementen y sostengan entre sí.

Según las modificaciones al Acuerdo, el Programa se ceñiría a resarcir sólo por las violaciones a los derechos humanos independientemente de la calificación jurídico-penal de las mismas. En este sentido, se elimina del nuevo artículo 2 el listado de violaciones resarcibles, y se las reintroduce en un nuevo art. 2 bis bastante confuso, que en la primera propuesta entregada en 2012 no existía. Entre otras cosas, el nuevo artículo reafirma el discurso de este Gobierno de no colaborar con el sistema de justicia en la persecución penal de crímenes del Conflicto Armado Interno al establecer que *“las acciones que generaron las violaciones a los derechos humanos serán consideradas exclusivamente para los fines de la política de resarcimiento y las medidas integrales a impulsarse”*. Con ello se rompe con una línea de colaboración con el Ministerio Público, iniciada en 2008, que se tradujo en el traslado de 14 mil 927 expedientes del Programa Nacional de Resarcimiento al ente encargado de la persecución penal.

El Código Procesal Penal, en su artículo 297, habla de la obligación de todas las personas -obligación aún mayor para una institución del Estado- de poner en conocimiento a los órganos de justicia, los indicios que tiene sobre la comisión de hechos que podrían ser constitutivos de delito, afirmando lo siguiente: *“[...] Cualquier persona deberá comunicar, por escrito u oralmente, a la policía, al Ministerio Público o a un tribunal el conocimiento que tuviere acerca de la comisión de un delito de acción pública. El denunciante deberá ser identificado. Igualmente, se procederá a recibir la instancia, denuncia o autorización en los casos de los delitos que así lo requieran”*.

El siguiente párrafo del citado artículo 2 bis del Acuerdo, introduce de nuevo el listado de violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad que habían sido suprimidos del artículo 2 y que hasta ese momento servían de referencia para el resarcimiento, añadiendo posteriormente un criterio de resarcimiento en los casos de desplazamiento de personas, reclutamiento forzado de menores y violaciones a los derechos de la niñez. Es un texto confuso, que para nada ayuda a la clarificación de violaciones a los derechos humanos resarcibles:

Art. 2 Bis.: “Serán resarcidas las violaciones a derechos humanos cometidos durante el enfrentamiento armado interno que se encuentran contenidos en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos reconocidos y ratificados por el Estado de Guatemala. Las acciones que generaron las violaciones a los derechos humanos serán consideradas exclusivamente para los fines de la política de resarcimiento y las medidas integrales a impulsarse. El resarcimiento por violaciones a los derechos humanos se realizará sin perjuicio de la persecución penal que proceda cuando los hechos que motivaron las violaciones sean

constitutivo de delito, tales como la tortura, la desaparición forzada, la ejecución extrajudicial y la violación sexual. Son consideradas como violaciones graves el desplazamiento de personas, el reclutamiento forzado de menores y las violaciones a los derechos de la niñez. Para implementar el resarcimiento a las víctimas de violaciones de derechos humanos, el PNR impulsará de manera integral las siguientes medidas: dignificación de las víctimas, resarcimiento cultural, reparación psicosocial y rehabilitación, restitución material, Resarcimiento económico”.

Para terminar con este apartado, es necesaria una reflexión sobre el nuevo artículo 2 ter., el cual parece a todas luces de una mayor gravedad, al asumir el programa las indemnizaciones requeridas a ex funcionarios del Estado condenados penalmente por su participación en violaciones a los derechos humanos constitutivas de delitos en el marco del Conflicto Armado Interno:

Art. 2 Ter.: “Los montos del resarcimiento económico serán determinados por la Comisión Nacional de Resarcimiento de conformidad con los criterios de priorización establecidos en este Acuerdo. Los casos en que el monto del resarcimiento económico sea fijado mediante sentencia judicial firme, la Comisión Nacional de Resarcimiento aplicará el cumplimiento de la sentencia respectiva. La Comisión Nacional de Resarcimiento determinará mecanismos de solución amistosa en aquellos casos en que hubiere solicitud de peticionarios”²⁹.

El hecho que una sentencia penal condene al autor de un crimen de esta naturaleza al pago de una indemnización por los daños causados a la víctima, no tiene por qué ser asumido por el Estado y sus contribuyentes. De hecho, la lógica de reparación integral del programa es por violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes del Estado independientemente de las acciones penales y civiles contra los responsables penales de las mismas.

Con respecto a este tema, el Código Civil guatemalteco, afirma claramente que la obligación de reparar a las víctimas recae totalmente en el responsable del delito y, si por un lado admite la participación por parte del Estado en la reparación del daño, limita el principio de subsidiariedad a los casos en que los responsables no cuenten con los recursos suficientes³⁰.

Extrañeza y confusión produce el hecho que a continuación de la referencia a las sentencias penales se hable de la determinación de mecanismos de solución amistosa por la Comisión Nacional de Resarcimiento. La ley es clara respecto a que la acción penal es irrenunciable, por lo que es imposible que en caso de comisión de un delito se acuerde una solución amistosa

²⁹ El subrayado es nuestro

³⁰ Art. 1646: “El responsable de un delito doloso o culposo, está obligado a reparar a la víctima los daños y los perjuicios que le haya causado”. Art. 1665: “El Estado y las municipalidades son responsables de los daños o perjuicios causados por sus funcionarios o empleados en el ejercicio de sus cargos. **Esta responsabilidad es subsidiaria** y solo podrá hacerse efectiva cuando el funcionario o empleado directamente responsable no tenga bienes, o los que tenga no sean suficientes para responder del daño o perjuicio causado”.

con un peticionario, dado que en último término debería ser un tribunal penal el que determine la indemnización. Podría ser que este tipo de soluciones amistosas se refiera al Sistema Interamericano de Derechos Humanos como en su día se habló, que tampoco correspondería al Programa ejecutarlas, pero la no especificación en el texto hace que esta posibilidad quede difuminada y confusa.

b. Nula participación de las víctimas en las políticas de reparaciones

Otra de las características del proyecto de Acuerdo Gubernativo es que entierra definitivamente la participación de las víctimas en el diseño de políticas de reparación, tal y como se desprende de la nueva redacción del artículo 4 bis.

Si ya de por sí la creación del Consejo Consultivo del PNR en el 2005, en sustitución del componente de la sociedad civil en el órgano rector del Programa, fue un duro golpe para la participación de las víctimas en el PNR³¹, el nuevo proyecto da un nuevo giro de tuerca estableciendo que el PNR convocará sin efectos vinculantes –así se desprende del último párrafo al señalar que las propuestas “podrán” ser incorporadas– por lo menos cuatro veces al año a las organizaciones, comités y/o asociaciones de víctimas con representación nacional, quienes designarán a sus respectivos representantes³². Cabe mencionar que no se hace ninguna mención a lo que se entiende por representación nacional –¿Todos los departamentos de Guatemala? ¿Los más representativos?–.

Además, este nuevo mecanismo adolece de un enfoque de género en los procesos de consulta, que es imprescindible, sobre todo a la luz de la falta de dicho componente en el trabajo del Programa y que, en el acuerdo anterior, se incluía por medio del involucramiento de representantes de mujeres víctimas en el Consejo. Dicha responsabilidad ahora recaería en los mismos comités/asociaciones en el momento de designar a sus representantes.

El derecho que se reserva el PNR a tomar en cuenta las recomendaciones del Consejo, deja abierta una ventana a eventuales estrategias de legitimación, mediante el supuesto diálogo y divisionismo, que puede permitir convocar a aquellas organizaciones más afines a sus políticas con tan sólo atribuirles la cualidad de representación nacional, dejando fuera a otras precisamente por lo contrario. Sin embargo, como veremos en el siguiente capítulo, también este cambio responde a dinámicas que se han ido viendo ya en los primeros dos años de la actual administración.

c. Mayor centralización de la toma de decisiones en la Comisión Nacional de Resarcimiento y su Presidente

En el artículo 5 del Acuerdo, donde se establecen las funciones de la Comisión Nacional de Resarcimiento, se agregó un inciso con el que se le otorga la potestad de delegar a su Presidente “la aprobación, resolución y otorgamiento de las medidas de resarcimiento de conformidad con lo establecido en el presente Acuerdo”³³.

³¹ El consejo Consultivo nunca se conformó.

³² Hasta noviembre 2014 no hubo ninguna convocatoria del Consejo Consultivo por parte del PNR.

³³ AG 259-2003, inciso J.

Dicha modificación no hace sino legalizar una situación que desde la entrada de este Gobierno se ha ido dando: es el Presidente de la CNR, el que decide en última instancia el otorgamiento de las reparaciones. Ello ha provocado que numerosos comités de víctimas se avoquen directamente a él para la solicitud de las mismas, sin el control debido de las oficinas regionales del PNR³⁴.

Una nueva función de la Comisión Nacional de Resarcimiento sería la de establecer los montos del resarcimiento económico. Según la redacción del nuevo artículo 5 ello sería “de conformidad con lo establecido en el artículo 2 Ter del presente Acuerdo”. Sin embargo el nuevo artículo 2Ter no establece criterios de esta naturaleza sino se limita señalar la posibilidad de pago en casos de sentencias judiciales y de soluciones amistosas³⁵. A mayor abundamiento es necesario señalar que este artículo 2Ter establece que los montos del resarcimiento económico serán determinados por la CNR de conformidad con los criterios de priorización establecidos en este Acuerdo. No existe sin embargo ningún criterio de priorización en el Acuerdo, por lo que es imposible guiarse por el mismo a efectos de establecer los montos.

d. Precariedad y dependencia del presupuesto del PNR de la voluntad política de los organismos del Estado

La modificación del Art.12 se hizo bajo solicitud de la Dirección Técnica del Presupuesto, según lo establecido en el encabezado del documento y lo afirmado por el presidente de la CNR. La gravedad de la nueva redacción reside en la supeditación directa de la vida del PNR a la disponibilidad de recursos financieros por parte del Estado:

“El Ministerio de Finanzas Públicas, a partir de que cobre vigencia el presente Acuerdo, hará las previsiones presupuestarias correspondientes a efecto de asegurar la asignación de los recursos financieros para que el Programa Nacional de Resarcimiento continúe en funcionamiento [...] Dicha asignación estará supeditada a la disponibilidad financiera del Estado”³⁶.

Las consecuencias de una medida de esta naturaleza son variadas y graves. La primera es la posibilidad anual de desaparición del PNR en función de la voluntad política del Ejecutivo de turno de otorgar y proponer recursos financieros al mismo y la voluntad del Legislativo de aprobarlos en el ejercicio presupuestario anual y, por supuesto, de la voluntad del Ejecutivo de no modificarlos a lo largo del año. La vaguedad de la expresión “disponibilidad financiera del Estado” hace que cualquier excusa sea buena para explicar la desaparición del Programa. A su vez ello alimentaría cada año la creación de “espacios de negociación” con los representantes de las víctimas para evitar la desaparición del Programa.

³⁴ De hecho, mediante la comunicación constante que IW mantiene con diferentes comunidades, comités y cooperativas de víctimas, así como en diferentes reuniones sostenidas en la sede central del PNR, en donde IW participa en calidad de observador, se ha constatado que varios de los responsables regionales del PNR “animan” a los comités a negociar directamente con el Presidente de la CNR.

³⁵ Art. 2 Ter.: Los montos del resarcimiento económico serán determinados por la Comisión Nacional de Resarcimiento de conformidad con los criterios de priorización establecidos en este acuerdo. Los casos en que el monto del resarcimiento económico sea fijado mediante sentencia judicial firme, la Comisión Nacional de Resarcimiento aplicará el cumplimiento de la sentencia respectiva. La Comisión Nacional de Resarcimiento determinará mecanismos de solución amistosa en aquellos casos en que hubiere solicitud de peticionarios.

³⁶ El subrayado es nuestro.

II. Participación de las víctimas en la definición de las políticas de Estado en materia de reparación

Luego de sus primeros dos años de existencia, en el 2005 se elimina el componente de la Sociedad Civil de la Comisión Nacional de Resarcimiento (ente rector del Programa). A partir de ese momento, los beneficiarios del PNR dejan de tener representatividad con poder decisonal y se quedan con la sola esperanza de eventualmente ser consultados y tomados en cuenta por las autoridades del Programa en el cumplimiento de sus funciones.

Todo esto en abierta contradicción con la naturaleza del PNR, ya que una institución de este tipo no debería prescindir de la participación de sus beneficiarios, tanto en la definición de sus políticas en materia de reparación, como en la definición de medidas, tal y como definido por la normativa internacional en materia:

*“Las víctimas y otros sectores de la sociedad civil **deben desempeñar un papel significativo** en la elaboración y aplicación de tales programas. Deben hacerse esfuerzos concertados para **asegurar que las mujeres y los grupos minoritarios participen** en las consultas públicas encaminadas a elaborar, aplicar y evaluar los programas de reparación. El ejercicio del derecho a obtener reparación comprende el acceso a los procedimientos internacionales y regionales aplicables”³⁷.*

Tal y como mencionado en la primera parte del presente informe, a lo largo del 2013 desde IW se decidió dar seguimiento al monitoreo de los espacios de diálogo entre autoridades del PNR y las principales redes de víctimas del país, que ya había empezado en 2012, con un informe de monitoreo en el cual se planteaban las primeras inquietudes con respecto a la instrumentalización que podía darse de dichos espacios, sobre todo para legitimar ante la opinión pública y la comunidad internacional una serie de decisiones unilaterales tomadas por el PNR³⁸. Lamentablemente las que en el 2012 se presentaron como inquietudes, se confirmaron como hechos a la luz de lo visto en el 2013.

Al igual que el análisis sobre las modificaciones al AG, en noviembre del 2013, se consideró necesario anticipar la publicación de los avances de monitoreo, tanto para ofrecer respuesta a las numerosas organizaciones de víctimas que solicitaban información al respecto, cuanto para ofrecer respaldo político a las mismas ante el Programa³⁹.

Para poder analizar la supuesta apertura al diálogo del PNR con las víctimas, se considera necesario analizar por pasos la evolución, a lo largo del 2013, de estos espacios concebidos

³⁷ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Conjunto de principios actualizado para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad; Principio N°32: Procedimientos de reparación;

³⁸ Impunity Watch: “Informe de la Justicia Transicional en Guatemala: ¿La hora de la Verdad?”; Guatemala, 2013.

³⁹ Impunity Watch: Policy Brief: “Reparación en Guatemala: La senda de la negación”; Guatemala, 2013;

para incluir a las víctimas en el diseño del nuevo rumbo que tomaría el Programa tras la instalación del nuevo Gobierno y que iniciaron a mediados de julio de 2012, cuando sus autoridades convocaron a una reunión con víctimas y observadores nacionales e internacionales, a fin de socializar un borrador del Plan Estratégico Orientado a Resultados de Desarrollo, que iba a ser la nueva hoja de ruta del PNR en los siguientes cuatro años⁴⁰. En dicho evento, el PNR invitó a las organizaciones presentes a crear una mesa de trabajo para elaborar una versión definitiva del Plan. La mesa fue conformada por representantes de la Red de Organizaciones de Víctimas y el Movimiento Nacional de Víctimas Q'Anil Tinamit. Como observadores internacionales se integraron el Programa de Apoyo a la Justicia Transicional en Guatemala – PAJUST, del PNUD, la Oficina de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH) e Impunity Watch.

Fue precisamente en la primera de estas reuniones, a finales de agosto de 2012, cuando desde el PNR se planteó la posibilidad de abrir en dicho espacio la discusión sobre la reforma al Acuerdo Gubernativo. La propuesta era ambiciosa: consistía en no limitarse a alargar en el tiempo la vigencia del Programa mediante un nuevo acuerdo, sino de realizar una serie de modificaciones, consensuadas con las víctimas, que mejorarían su contenido, con base en las lecciones aprendidas a lo largo de su primer decenio de existencia. A pesar de ser una iniciativa del propio PNR, el Secretario de la Paz justificó las modificaciones al Acuerdo como una solicitud de las organizaciones: “[...] la revisión para la extensión de la instancia permitiría evaluar las formas de reparación y mejorarlo. Además de considerar la necesidad de adecuarlo a la actualidad como lo han sugerido agrupaciones de Derechos Humanos”⁴¹.

La propuesta de trabajar conjuntamente un Plan Estratégico y el proyecto de Acuerdo Gubernativo fue muy bien acogida por los miembros de la mesa, que la vieron como una posibilidad de aportar integralmente al desarrollo de una política nacional de reparación para Guatemala que, a pesar de los 10 años (9 entonces) de vigencia del PNR, todavía no podía considerarse existente. Sin embargo, las reuniones celebradas durante los siguientes cuatro meses hasta el final de 2012 no produjeron ningún resultado relevante, especialmente por la falta de agenda y minutas de las reuniones, lo que alimentaba la dispersión de los temas a tratarse y hacía crecer las sospechas de que el espacio de diálogo era simplemente una forma de legitimar ulteriores posiciones unilaterales del Programa. En este contexto, no fue sino hasta finales de noviembre de 2012, cuatro meses después de lanzada la oferta de reforma del Acuerdo Gubernativo, cuando el PNR socializó un primer borrador con una serie de reformas al original analizadas en el capítulo anterior del presente informe⁴².

⁴⁰ Un análisis detallado del Plan se encuentra en el informe de Impunity Watch (2013) *Monitoreo de la Justicia de Transición en Guatemala: “La Hora de la Verdad”*; Guatemala, pp 64/70;

⁴¹ Gámez, D. (16 enero de 2013) *“Ajustan reformas para mejorar sistema de resarcimiento”*; Agencia Guatemalteca de Noticias – AGN. Recuperado en: <http://agn.com.gt/index.php/component/k2/item/2054-ajustan-reformas-para-mejorar-sistema-de-resarcimiento>; última consulta 15/10/2014;

⁴² Concretamente: la eliminación del adjetivo “*civiles*” para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, la sustitución del término “*Conflicto Armado Interno*” por “*Enfrentamiento Armado Interno*”, la limitación de la participación y consulta a las organizaciones de víctimas dentro del proceso, la falta de referencia a la integralidad de las medidas, así como la supresión de cualquier referencia a la comisión de delitos de lesa humanidad dentro del listado de violaciones resarcibles por el Programa.

Tras esta última reunión el PNR no convocó a la mesa sino hasta seis meses después, el 20 de mayo de 2013, a pesar de la urgencia de aprobar el nuevo Acuerdo cuyos engorrosos trámites administrativos necesitan un tiempo considerable. En esta fecha el PNR entregó a la mesa un nuevo borrador de Acuerdo, instando a sus miembros a que en un plazo de menos de diez días hiciera comentarios al mismo, esta vez sí, alertando sobre la necesidad de que el trámite de aprobación iniciara cuanto antes ya que el riesgo era que no iba a lograr aprobarse a tiempo.

Cumpliendo con el compromiso adquirido, el día 31 de mayo los miembros de la mesa -la Red y el Movimiento- presentaron sus consideraciones con respecto a los cambios propuestos y, si bien no hubo consulta previa entre ambas instancias, coincidían en sus posiciones e inquietudes. Igualmente, el Consejo Nacional de Víctimas avaló las consideraciones de la Red y el Movimiento⁴³. Concretamente lo que provocó este nuevo borrador de Acuerdo presentado por el PNR, fue una posición conjunta de las diferentes instancias que representaban a las víctimas en torno al rechazo de los cambios propuestos por el Programa⁴⁴.

Esta posición consensuada, unida al hecho que fue el propio PNR quien solicitó las observaciones, debería haber llevado a las autoridades del Programa a tener en cuenta los comentarios de los representantes de las víctimas. Sin embargo lo que se produjo fue el silencio oficial durante dos meses. Ante la situación de estancamiento, a cinco meses de la finalización de la vigencia del Programa y a solicitud de la Red de Organizaciones de Víctimas, el día 6 de agosto la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos, por medio de la Procuradora Adjunta II, convocó a las autoridades del PNR, Secretaría de la Paz y Secretaría General de la Nación, para que aclararan la situación del Acuerdo. Si bien en la reunión participaron la Red y el Movimiento de Víctimas, así como el Representante de la Alta Comisionada de Naciones Unidas para los Derechos Humanos en Guatemala y el propio Procurador de los Derechos Humanos, ni el Secretario de la Paz ni los miembros de la Sepaz acudieron a la reunión.

Durante el encuentro los miembros de la mesa entregaron un memorial solicitando una respuesta de las autoridades en el plazo de 30 días, al igual que una petición ante el Procurador de los Derechos Humanos para que siguiera monitoreando tanto este proceso como las resoluciones dictadas anteriormente con respecto al PNR, emitidas entre 2007 y 2011⁴⁵. Para sorpresa de los presentes, la Presidencia de la Comisión Nacional de Resarcimiento señaló que el proyecto de Acuerdo ya había iniciado los trámites administrativos para su aprobación y que se habían tenido en cuenta varias modificaciones hechas por la mesa en mayo, sin aclarar cuáles eran, dado que no entregó copia de dicho proyecto.

⁴³ Que se une a la mesa hasta el final del 2012.

⁴⁴ En dicha reunión, IW participó en calidad de observador, junto con representantes de la IPDH y de OACNUDH.

⁴⁵ El expediente fue abierto por la PDH en enero 2006, sobre la base de una denuncia presentada por representantes de organizaciones de víctimas y víctimas a título individual con primera resolución de fecha 8 de febrero 2007, que trataba sobre un análisis del presupuesto del Programa, la política de resarcimiento, la forma de registro y calificación de víctimas, la forma de dirigir el Programa, el proceso de materialización de medidas integrales de resarcimiento y la metodología de atención.

La situación llegó a su culmen el día 2 de septiembre cuando el Presidente de la República trasladó el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2014 al Congreso de la República y se descubrió que el PNR no tenía asignados fondos. Red y Movimiento de Víctimas decidieron finalmente abandonar la esperanza de reformar el Acuerdo y exigieron que la reforma se limitara a prolongar durante diez años más la vigencia del PNR. El día 6 de septiembre se convocó a una conferencia de prensa en la cual se socializó un pronunciamiento conjunto de ambas instancias, donde rechazaban las modificaciones al Acuerdo, solicitaban al Presidente de la República prorrogar la vigencia del Programa y manifestaban su preocupación por la falta de asignación presupuestaria al PNR en la propuesta de Presupuesto General del Estado para el 2014.

El PNR no convocó a las redes de víctimas para ofrecer una respuesta oficial ante este pronunciamiento, conformándose con una declaración ante los medios de comunicación por parte del Presidente de la CNR expresando su confianza en que el Programa seguiría existiendo⁴⁶. El 30 de septiembre, abandonando incluso la idea de mantener el texto original del Acuerdo, debido a que ya había iniciado el trámite de aprobación, los miembros de la mesa, con el acompañamiento de la PDH e IW mantuvieron una reunión con el Presidente de la CNR para que les informara del estado del proceso de aprobación y de cómo se iba a solucionar el tema de la asignación presupuestaria para el año 2014⁴⁷. En dicha reunión el Presidente de la CNR reconoció que el Acuerdo, tal y como fue propuesto por el PNR, ya había empezado su trámite de aprobación, habiéndose conocido por la Dirección Técnica del Presupuesto –DTP-, y la Procuraduría General de la Nación –PGN-. Se informó que ambas instituciones emitieron sugerencias, entre ellas incluir un informe de la Contraloría General de Cuentas –CGC-, referente a la funcionalidad y/o ejecución del PNR y la modificación del artículo 12, respecto de la condicionalidad de la financiación⁴⁸.

Siempre vinculando la asignación de recursos a la aprobación del nuevo proyecto de Acuerdo, el Presidente de la CNR reconoció que “[...] de toparse con obstáculos de carácter administrativo y/o burocrático en la aprobación de la ampliación del Acuerdo Gubernativo, corresponde a la Secretaría de la Paz –SEPAZ- hacer requerimiento (Q300 millones) para los proyectos destinados a víctimas y el funcionamiento de la institución”⁴⁹. Dicha afirmación, no ofrecía claridad con respecto a la manera en la cual la Secretaría de la Paz lograría en el Congreso la modificación a la propuesta de Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado; de hecho, no consta que dicha solicitud haya sido presentada.

Sólo hasta el 7 de octubre de 2013, el presidente de la Comisión Nacional de Resarcimiento entregó a la Red de Organizaciones de Víctimas el último proyecto de Acuerdo Gubernativo

⁴⁶Morales, S. (6 de septiembre de 2013) “Organizaciones piden ampliación de resarcimiento”; Prensa Libre. Recuperado en: http://www.prensalibre.com/noticias/politica/resarcimiento-victimas-conflicto_armado-q- anil_tinamit-pnr_0_988101342.html: última consulta 15/10/2014;

⁴⁷ PNR: Memoria de la reunión del 30/09/2013 con Red de Organizaciones de Víctimas, PDH e IW sobre situación de la reforma al AG 258-2003

⁴⁸ El referido artículo 12 será abordado en el siguiente capítulo

⁴⁹ PNR: “Asociaciones de víctimas inquietan sobre vigencia del PNR; Sitio oficial del PNR: <http://www.pnr.gob.gt>; última consulta 15/10/2014;

para prorrogar la vigencia del PNR. Hay que señalar que en ningún momento fue iniciativa del Programa hacerlo sino que fue a solicitud de la Red. La versión entregada, según su propio encabezado, había sufrido modificaciones de parte de la Comisión Nacional de Resarcimiento en julio, agosto y septiembre, lo que pone en duda hasta qué punto había avanzado el proceso administrativo de aprobación a tres meses del fin de la vigencia del Acuerdo.

Lo relatado hasta este momento mueve cuanto menos a la reflexión sobre las verdaderas intenciones de crear un proceso de diálogo para instaurar una nueva política de resarcimiento consensuada con las víctimas que, tras más de 15 meses, sólo sirvió para legitimar ante la opinión pública y la cooperación internacional el papel del PNR y que puso en serio riesgo el cumplimiento de la obligación del Estado de Guatemala de reparar integralmente a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el Conflicto Armado Interno.

III. El financiamiento del Programa Nacional de Resarcimiento

El análisis de datos financieros y sus tendencias constituye una pieza medular del trabajo del monitoreo de la implementación de medidas de justicia transicional. En este capítulo, se comienza por una revisión general de algunas tendencias históricas en la asignación de presupuesto para el PNR durante los últimos 8 años, para luego examinar la ejecución presupuestaria del PNR durante el 2013, con base en el desempeño económico según mes y la capacidad/coherencia de los gastos en materia de dirección y coordinación, así como las medidas de resarcimiento. Posteriormente, se ofrece el listado de las modificaciones y transferencias del presupuesto realizadas durante el transcurso del año, siendo estos indicadores útiles para medir la voluntad del Estado de priorizar el tema de la reparación en el cumplimiento de sus compromisos con las víctimas.

De acuerdo a los estándares internacionales, un programa estatal de reparación puede ser financiado tanto por fuentes nacionales como internacionales⁵⁰. En el caso del PNR, la asignación de fondos del Estado es la base para su funcionamiento, tal y como establecido en el “Libro Azul”, en el cual se habla de una asignación anual de *“no menos de 300 millones de quetzales anuales, [...] con recursos del presupuesto ordinario de ingresos y egresos de la Nación”*⁵¹. Dicho monto fue la base de cálculo para la realización del plan estratégico del PNR para los años 2013-2016. No obstante, en 2012, el Congreso de la República asignó a Sepaz un presupuesto total de Q182 millones, lo cual causó diferentes modificaciones al plan original⁵².

⁵⁰ Comisión de Derechos Humanos de las Naciones Unidas: Conjunto de principios para la protección y promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad; principio 32. Procedimientos de reparación.

⁵¹ El Libro Azul, en la Sección III, apartado 7.4 sobre Financiamiento, #154, establece que, para “la ejecución del Programa Nacional de Resarcimiento, se establecerá una asignación inicial de 70 (setenta) millones de quetzales, y una asignación anual—para un mínimo de diez años- de no menos de 300 (trescientos) millones de quetzales por año”.

⁵² Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2013, publicada en el Diario Oficial (08/11/2012);

Como mencionado en la primera parte del presente informe, fue hasta los últimos días del 2013 que se garantizó la prórroga de la vigencia del PNR. A causa de la falta de una base legal que certificara la existencia del PNR en el año 2014, el día 2 de septiembre, el Presidente de la Republica trasladó al Congreso el proyecto de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal 2014, el cual no contemplaba una partida para el Programa.

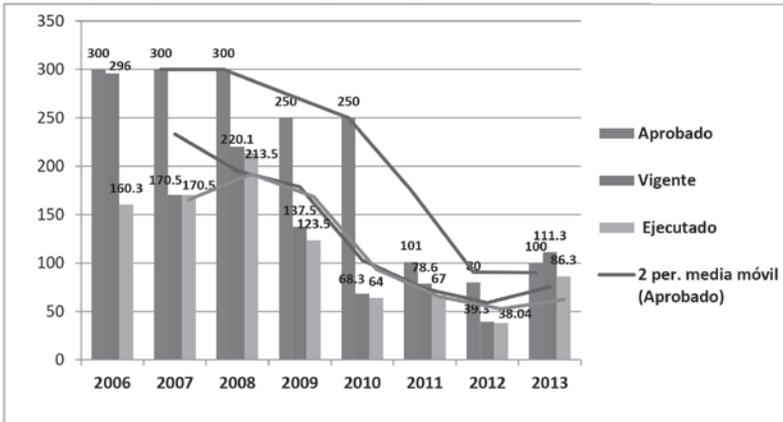
Paradójicamente, la falta de aprobación de dicho proyecto por parte del Órgano Legislativo, fue lo único que permitió garantizar financiamiento al PNR para el año 2014, ya que conllevó el mantenimiento de la vigencia del Presupuesto 2013, sin embargo, asignándole nuevamente un presupuesto inferior a lo contemplado en el Plan Estratégico multianual⁵³.

a. Resumen de tendencias históricas de la ejecución presupuestaria del PNR

A lo largo de sus diez años de existencia, uno de los efectos históricos de la debilidad institucional del PNR ha consistido en una total inestabilidad económica, que ha ido afectando directamente la continuidad en los procesos planificados y ha sido reiteradamente causa de incumplimiento de compromisos adquiridos con sus beneficiarios. Dicha inestabilidad, se ha traducido tanto en fuertes variaciones en la asignación presupuestaria anual, como en los recortes y las transferencias de fondos hacia otras instituciones del Estado. A lo anterior se suma la débil capacidad de ejecución que ha caracterizado las diferentes administraciones bajo las cuales ha funcionado el Programa.

La Gráfica 1 muestra la variación histórica de inversión en el PNR tras las diferentes administraciones, a partir del 2006, con respecto al presupuesto aprobado, vigente y ejecutado⁵⁴.

Gráfica I: Ejecución presupuestaria del PNR, 2006-2013, en millones de quetzales.



Fuente: Elaboración de IW con base en información del Sistema de Contabilidad Integrada - SICOIN, Ministerio de Finanzas Públicas.

⁵³ La asignación para la SEPAZ para el ejercicio fiscal 2015, que sí fue aprobada por el Congreso, fue aún menor (134,021,480 Quetzales), lo cual alerta ya con respecto a las limitaciones del PNR en el ejercicio de sus funciones.

⁵⁴ "Asignado" es la disposición de gasto originalmente aprobada por el Congreso; "vigente" es el presupuesto efectivamente existente a la fecha; y "ejecutado" es la cantidad actualmente gastada. Las diferencias entre "aprobado" y

Esta gráfica permite antes que todo evaluar la significativa fluctuación, de carácter decreciente de los fondos asignados, a lo largo de los últimos ocho años del Programa, junto a su ejecución. Solo durante tres años (2006, 2007, 2008), se asignó la cantidad de Q.300 millones anuales. Sin embargo, se observa que durante los mismos años, la cantidad ejecutada ha sido mucho menor⁵⁵. El gasto mayor fue de 213 millones en 2008, en tanto en 2012 bajó hasta 38 millones⁵⁶.

En cuanto a las razones económicas y políticas detrás de la disminución histórica del financiamiento, la evidencia recogida en informes y estudios de IW y de otras organizaciones, demuestra que la reducción del financiamiento se relaciona en parte con la escasa priorización del tema desde la perspectiva del Ejecutivo y del Legislativo⁵⁷.

La disparidad histórica entre los fondos asignados y la cantidad ejecutada llama la atención hacia las razones que explican esta brecha. Los factores principales que lo explican son: la priorización de fondos devengados por el PNR, la capacidad del Programa de planificar e implementar sus propias políticas y, finalmente, las modificaciones y transferencias realizadas sobre el presupuesto vigente por parte de los gobiernos de turno.

La gráfica 2 muestra los gastos comparativos en términos de la ejecución total, funcionamiento promedio e inversión en medidas de reparación: mientras que la inversión en funcionamiento se ha mantenido relativamente estable, la tendencia de la inversión en medidas de reparación desde 2009 ha sido decreciente, lo cual indica que, en general, el PNR ha sido cada vez más costoso y menos eficiente.

“vigente” son el resultado de las transferencias y otras modificaciones presupuestarias. El presupuesto asignado lo aprueba el Congreso y responde a un proceso de gasto democráticamente pactado, pero las transferencias las puede realizar el Ejecutivo, toda vez no se modifique el techo global del Presupuesto (artículo 32 de la *Ley Orgánica del Presupuesto*, Decreto del Congreso de la República No. 101-97). Son fases de la ejecución presupuestaria de importancia primordial, siendo el gasto vigente y ejecutado cifras utilizadas para calcular el porcentaje de ejecución presupuestaria.

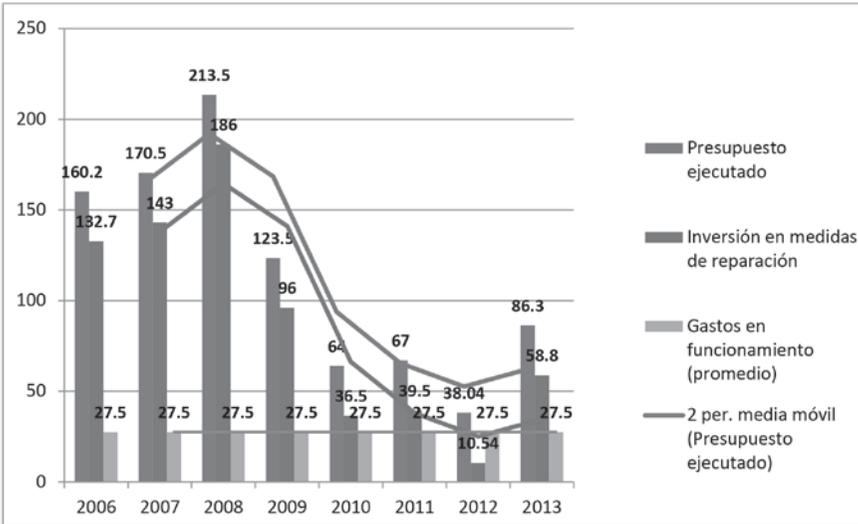
⁵⁵ El gráfico, se refiere solo a aspectos cuantitativos y no toma en cuenta aspectos cualitativos, como la calidad de gasto o la presencia, o no, de un enfoque integral en la implementación de medidas de resarcimiento.

⁵⁶ La Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto 101-97 del Congreso de la República), establece, en su Artículo 24, sobre la Falta de aprobación del presupuesto, que: “Si en el término establecido en la Constitución Política, el Congreso de la República no hubiere aprobado el presupuesto general de ingresos y egresos del Estado para el próximo ejercicio fiscal, e iniciare el año fiscal siguiente, registrará de nuevo del presupuesto en vigencia del ejercicio anterior, el cual podrá ser modificado o ajustado por el Congreso”

⁵⁷ Impunity Watch: “¿La Hora de la Verdad? Monitoreo de la justicia transicional en Guatemala”. http://www.impunitywatch.org/docs/IW_La_hora_de_la_verdad.pdf ; última consulta 15/10/2014

Gráfica II: Presupuesto ejecutado contra gastos de administración y medidas de reparación, 2006-2013.

Fuente de información, SICOIN⁵⁸



Fuente: elaboración de IW.

b. Gastos de inversión vs. gastos de funcionamiento

El gasto para el funcionamiento administrativo del PNR es un punto de controversia. Como fue mencionado anteriormente, el “Libro Azul” establece una cifra de Q300 millones como cantidad mínima necesaria para el funcionamiento del PNR, sin embargo no hace ninguna referencia al porcentaje para funcionamiento y reparación.

Aunque el Acuerdo Gubernativo 258-2003, no hace referencia a dicho monto, establece muy claramente la obligación de destinar a “acciones propias de resarcimiento [...] por lo menos el noventa por ciento [90%] del monto asignado al PNR en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado” y “el resto [10%], en funcionamiento”⁵⁹.

A pesar de ello, los gastos para funcionamiento (10%) se han ido calculando sobre la base de Q300 millones, incluso cuando el PNR contaba con un presupuesto asignado 5 veces menor. Como resultado, los gastos de administración del PNR han superado reiteradamente el 10% del presupuesto global, en contravención con el Acuerdo Gubernativo. En los años 2010 y 2011 la cantidad ejecutada en medidas de reparación bajó drásticamente, ocupando en administración casi el 50% de presupuesto total. El 2012 marcó un hito para el Programa, ya que los gastos de funcionamiento fueron casi tres veces más que la inversión en medidas de reparación (Gráfica 2).

58 Se ha calculado un gasto promedio de administración en base a información proporcionada por el PNR a Impunity Watch.

59 Art. 9; Acuerdo Gubernativo 258-2003. Se mantiene la misma norma en el nuevo Acuerdo Gubernativo 539-2013.

La disminución radical de la inversión en medidas de reparación en 2012, y el aumento mínimo de la misma a lo largo del 2013, responde principalmente al proceso de reformulación de aspectos sustantivos de las políticas de reparación por parte de la actual administración, lo cual contrasta con la necesidad de garantizar continuidad al trabajo del Programa, sobre todo de cara a la cantidad de beneficiarios pendientes de ser resarcidos.

Las grandes variaciones entre la planificación (monto aprobado), los montos asignados y la cantidad actualmente ejecutada, parece haber permanecido como una tendencia estructural a través de los años. El Informe de Evaluación Conjunta – EC -, realizada en el 2007 por el PNR junto a otras instituciones, ya alertaba, en su momento, sobre un “descontrol en el sistema administrativo- financiero” del Programa⁶⁰.

Según la EC, en la nueva fase que empezó en 2005, no se formalizó un proceso de planificación y monitoreo, y el contenido del plan estratégico de 2005-2009 fue “rebasado por los acontecimientos”. Según opiniones expresadas internamente, la ausencia de una planificación formal significó que el Programa haya seguido trabajando “*en base a ensayo y error, nunca ha sido a partir de un diseño*”, y que “[...] *el Programa vive permanentemente en emergencia*”⁶¹.

Otro punto importante destacado por la EC son las “*prioridades y urgencias extemporáneas*” que influyeron en la gestión de la Comisión Nacional de Resarcimiento (CNR) y consecuentemente el PNR. Dichos factores externos fueron de origen y naturaleza múltiple, aunque destaca principalmente la imposición de “*altos funcionarios del ejecutivo*”, específicamente “[...] *las decisiones políticas de niveles superiores a la misma Comisión que afectan nuestro trabajo*”, tema que se abordará en mayor detalle más adelante⁶².

En lo general, la Evaluación destacaba que el impacto negativo sobre el PNR se manifestaba en “*incertidumbre y malentendidos al interior de la organización*” donde “*la ausencia de un sistema formal de priorización y planificación*” terminaba afectando el ritmo y priorización de gastos y “*las prioridades no se fijan a partir de lo que ocurre en el campo*”⁶³.

Resulta evidente que, luego de casi diez años desde la publicación del informe, todos estos factores siguen limitando el funcionamiento del Programa y que su causa principal continúa

⁶⁰ GTZ y PNUD. (2007): *Informe de la evaluación conjunta del Programa Nacional de Resarcimiento y de los programas de apoyo al PNR de GTZ y PNUD*; http://www.berghof-peacesupport.org/publications/GT_Informe_Final_EC_PNR.pdf; última consulta 15/10/2014;

De acuerdo con los Términos de Referencia definidos por las instituciones involucradas, el Informe de la Evaluación Conjunta “se orientó a producir insumos útiles para una reflexión común sobre el estado actual del PNR y de los programas de apoyo, para que sean considerados en la planificación operativa de las tres entidades y para establecer una suerte de línea de base sobre asuntos de carácter temático, con miras al siguiente ciclo de ejecución del PNR y de los programas.” P.4.

⁶¹ Ibid, p.53;

⁶² Ibid;

⁶³ Ibid, p.54;

siendo la débil institucionalidad del PNR la cual, como en ese entonces, “reduce sus posibilidades, vuelve frágil su arquitectura y no asegura su financiación”⁶⁴. Lo anterior, justifica la preocupación de que dichas tendencias puedan persistir en los siguientes 10 años de existencia del Programa.

c. El PNR en 2013

Tras el análisis de la ejecución presupuestaria del PNR durante 2013, se identificaron cuatro factores que merecen particular atención:

- El Plan Estratégico 2013 a 2016 del PNR, con base en un presupuesto proyectado.
- La crisis del financiamiento del Estado durante 2013. La baja recaudación fiscal obligó a captar fondos mediante la emisión de bonos. La crisis es parte de un contexto de débil gobernabilidad fiscal que padece el país⁶⁵.
- Las variaciones en fondos asignados y vigentes para el PNR (a pesar de la baja ejecución presupuestaria), que justificó las modificaciones en el Plan Estratégico⁶⁶.
- Las negociaciones para elaborar una norma legal que dé continuidad al PNR, de cara al fin de la vigencia del Acuerdo Gubernativo 258-2003.

d. Datos financieros generales con respecto a SEPAPZ y PNR en el 2013

La tabla 1 muestra un resumen de información del Sistema de Contabilidad Integrada - SICOIN - sobre la ejecución de gastos del PNR y la Secretaría de la Paz (SEPAPZ) durante el 2013. El presupuesto total ejecutado por el PNR finalizó en Q86.3 millones, representando el 85% del gasto total de la Secretaría (Q102 millones).

Tabla 1: Reporte, Ejecución de gastos SEPAPZ, 2013 (de enero a diciembre), cifras en millones de Quetzales:

		Asignado ⁶⁷	Modificado	Vigente	Comprometido	Devengado	Pagado	Saldo por Devengar	% Ejecución ⁶⁸
PNR	Función	30	-1.3	28.7	25.3	25.3	25.3	3.4	88.31
	Medidas	70	12.6	82.6	61	61	61	21.65	73.8
	Total	100	11.3	111.3	86.3	86.3	86.3	25	77.5
SEPAPZ (total)		182	-38	144	109	109	102	35.6	75.35

Fuente: elaboración de IW en la base de información del SICOIN, Ministerio de Finanzas Públicas.

⁶⁴ Ibid., p.41.

⁶⁵ Jorge Herrera (Presidente de la Comisión Nacional de Resarcimiento), memoria de la reunión de socios de Pajust, Huehuetenango, 28/04/2014.

⁶⁶ Modificaciones o “modificado” aluden a los ajustes que hace el Ministerio de Finanzas (generalmente son reducciones a lo asignado).

⁶⁷ “Pre-compromiso”, “comprometido”, “devengado” y “pagado” son las fases del proceso de ejecución de gasto público. “Devengado” en economía y contabilidad “es un derecho ganado (de gasto presupuestario) que todavía no ha sido cobrado. Es el principio por la cual todo ingreso o gasto nace en la etapa de compromiso, considerándose en este momento ya como incremento o disminución patrimonial a efectos contables y económicos.” Wikipedia. (14/03/2014). <http://es.wikipedia.org/wiki/Devengo>.

⁶⁸ El porcentaje de ejecución se calcula por la cantidad actualmente ejecutado (en la tabla esto se denomina “pagado”) sobre el presupuesto vigente.

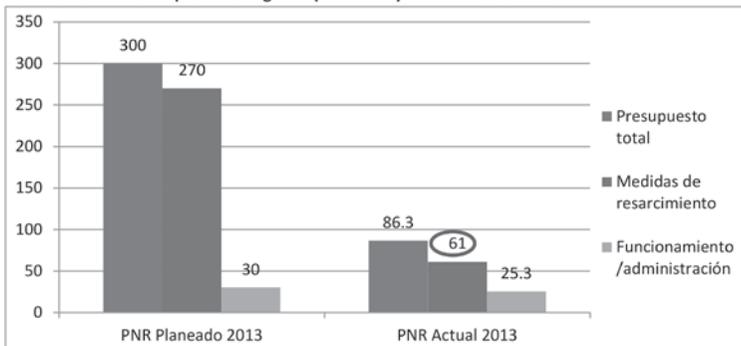
Los datos del SICOIN revelan que se gastaron Q11.6 millones para el funcionamiento del despacho de la SEPAZ, lo que equivale 11.4% del presupuesto total de la SEPAZ. Para el funcionamiento del PNR y SEPAZ se gastaron casi Q36 millones para administrar Q102 millones, correspondientes a 35.3% del presupuesto total de la Secretaría. Ésta cantidad es 60% mayor a lo invertido en medidas de reparación. SEPAZ gastó solo Q4.3 millones en otros proyectos⁶⁹.

Los altos gastos del despacho generan duda. Podría ser que se cargaron otros contratos de renglón 029 al despacho, sin que necesariamente fueran para laborar en la SEPAZ, algo que, según expertos consultados con respecto al tema, constituye una práctica común dentro del Estado, gastos que, si fuera cierto, irían a sumarse a los gastos de funcionamiento⁷⁰.

Además, la SEPAZ sufrió enormes variaciones entre lo asignado y ejecutado: se pagó solo 56% de lo asignado (o 71% de lo vigente) a la Secretaría. Sin embargo, dentro del proceso de la ejecución presupuestaria, después de la asignación de fondos en el Congreso, son el Ministerio de Finanzas Públicas y el Ejecutivo quienes deciden y controlan el flujo de fondos y, según las palabras del Director Ejecutivo del PNR, “de acuerdo a la disponibilidad financiera del Estado, [el Ministerio] siempre otorga cuota y recorta o reduce la cuota asignada, más en temas de dignificación”⁷¹.

En cuanto a la disparidad entre el presupuesto previsto por el Plan Estratégico (cantidad solicitada) y la ejecución actual del PNR para 2013, de un presupuesto solicitado de Q300 millones, entre asignaciones, recortes y transferencias, se terminó con un total de Q86.3 millones, de los cuales Q25.3 millones fueron gastados en funcionamiento y Q61 millones en medidas de reparación (Gráfica 3).

Gráfica III: Cuadro comparativo de gastos planeados y actuales en el 2013:



Fuente: elaboración de IW en la base de información del SICOIN, Ministerio de Finanzas Públicas

⁶⁹ Estos fueron: Asistencia foro de la mujer (Q57,914.84); Seguimiento de los Acuerdos de Paz (Q626,866.13), Promoción de la cultura de paz (1,549,225.87), y Apoyo al Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz (2,029,698.70)

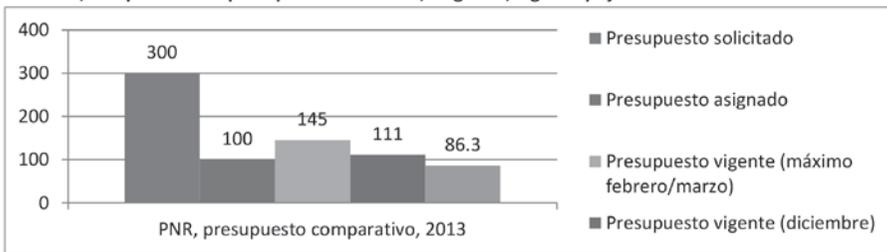
⁷⁰ El ICEFI, en su trabajo de investigación a lo largo de los años, ha constatado que dicha práctica es común dentro de las instituciones del Estado; entrevista con Ricardo Barrientos; Guatemala: 10/04/2014.

⁷¹ Unidad de Seguimiento Dirección de Procuración, Procurador de Derechos Humanos (PDH) de Guatemala; Informe de reunión con autoridades del Programa Nacional de Resarcimiento y Ministerio de Finanzas Públicas; Guatemala, 2014.

Hubo un bajo nivel de ejecución general (77.5%)⁷² y altos costos de funcionamiento (29%) del presupuesto total del Programa (tabla 1), algo que riñe con la norma establecida en los Acuerdos Gubernativos que han facultado el PNR desde 2003 (Artículo 10, Acuerdo Gubernativo 539-2013).

La Gráfica 4 muestra las diferencias en montos globales solicitados, aprobados, vigentes y ejecutados. Comentarios expresados en una reunión con representantes de la IPDH por el Director de Planificación señalan que al PNR fueron asignados Q145 millones (cantidad vigente), casi la mitad de lo solicitado, y luego fueron asignadas “cuotas inferiores a esta última cantidad [...] de acuerdo a como se va comportando la recaudación dándole prioridad a la línea del gobierno”⁷³.

Gráfica 4, comparativo de presupuesto solicitado, asignado, vigente y ejecutado



Fuente: elaboración de IW en la base de información del SICOIN, Ministerio de Finanzas Públicas

Un examen de los cambios en el presupuesto, a lo largo del año, nos permite apreciar de manera más detallada aspectos de la ejecución presupuestaria y la operatividad del PNR. De manera general, las diferencias enormes entre lo planeado (solicitado), lo asignado, lo vigente y ejecutado generan preocupaciones por los impactos sobre los procesos de planificación, hecho que impacta la coherencia del funcionamiento del PNR más en general.

⁷² Se calcula el porcentaje de ejecución por el monto ejecutado sobre el monto vigente al final de año.

⁷³ Unidad de Seguimiento Dirección de Procuración, Procurador de Derechos Humanos (PDH) de Guatemala; *Informe de reunión con autoridades del Programa Nacional de Resarcimiento y Ministerio de Finanzas Públicas*; Guatemala, 2014.

La información del SICOIN sobre la ejecución presupuestaria del PNR durante 2013 (de enero a noviembre) permite comprender en mayor detalle aspectos de la planificación, funcionamiento y operatividad interna y el progreso de una gestión por resultados. La tabla 2 muestra algunos de los renglones de funcionamiento que sufrieron mayores modificaciones.

Tabla 2: Desglose de ejecución presupuestaria, dirección y coordinación, enero a noviembre PNR 2013 (extractos).

Renglón	Asignado	Modificado	Vigente	Devengado	Pagado	Saldo por Devengar	% Ejecución
Personal Por Contrato	2,616,264.00	-1,034,535.00	1,581,729.00	1,389,258.06	1,389,258.06	192,470.94	87.83
Comp. Especificos Al Personal Temporal	558,000.00	-423,770.00	134,230.00	19,129.03	19,129.03	115,100.97	14.25
Mant. Y Rep. De Equipo De Oficina	106,000.00	-50,000.00	56,000.00	23,030.03	23,030.03	32,969.97	41.13
Mant. y Rep. De Edificios	334,365.00	-244,000.00	90,365.00	29,737.00	29,737.00	60,628.00	32.91
Servicios De Capacitación	0.00	155,000.00	155,000.00	248,239.61	248,239.61	-93,239.61	160.15
Papel De Escritorio	500,255.00	-437,750.14	62,504.86	20,168.34	20,168.34	42,336.52	32.27
Combustibles Y Lubricantes	604,710.00	350,000.00	954,710.00	935,561.10	935,561.10	19,148.90	97.99
Tintes, Pinturas Y Colorantes	363,292.00	-134,600.00	228,692.00	86,472.58	86,472.58	142,219.42	37.81
Productos Plásticos, Nylon, Vinil Y P.V.C.	317,879.00	-260,000.00	57,879.00	41,550.58	41,026.73	16,328.42	71.79
Útiles Deportivos Y Recreativos	134,588.00	-120,000.00	14,588.00	1,469.12	534.20	13,118.88	10.07
Maquinaria Y Equipo De Producción	210,000.00	-210,000.00	0.00	0.00	0.00	0.00	0.00
	30,000,049.00	1,231,355.00	28,768,694.00	23,247,226.11	23,090,953.43	5,521,467.89	80.81

Fuente: Elaboración de IW en la base de información del SICOIN, Ministerio de Finanzas Públicas.

Los aspectos que llaman la atención son:

- La reducción de Q1,458,305.00 en personal por contrato y temporal, lo que equivale a 46% de reducción en esos gastos. La razón para estos cambios no pudo ser constatada. Podría responder a una reducción drástica en personal, algo que parece improbable, o a la incorporación de los gastos en el presupuesto de otra instancia.
- La modificación radical de gastos asignados a materiales de oficina que son de uso cotidiano y fácil planificación; por ejemplo, papel de escritorio (de Q500,000 a Q20,000), productos plásticos o máquina y equipo de producción, para mencionar algunos.
- Los servicios de capacitación, otro elemento medular de la planificación, iniciaron sin asignación y terminaron en casi Q250,000, mostrando la omisión de elemento que debía haber sido de importancia fundamental en la planificación.

Tabla 3: Desglose de ejecución presupuestaria, medidas de resarcimiento, PNR enero a noviembre, 2013 (extractos).

Renglón	Asignado	Modificado	Vigente	Devengado	Pagado	Saldo por Devengar	% Ejecución
Divulgación e Información	1,430,000.00	-1,345,836.00	84,164.00	84,163.80	84,163.80	0.20	100.00
Impresión, Encuadernación y Reproducción	162,000.00	0.00	162,000.00	134.50	134.50	161,865.50	0.08
Transporte de Personas	180,000.00	0.00	180,000.00	106,293.11	106,293.11	73,706.89	59.05
Arrend. de Otras Maquinas Y Equipo	98,000.00	0.00	98,000.00	0.00	0.00	98,000.00	0.00
Estudios, Invest. Y Proyectos de Factibilidad	900,000.00	-90,800.00	809,200.00	63,000.00	63,000.00	746,200.00	7.79
Servicios de Capacitación	400,000.00	0.00	400,000.00	285,362.75	285,362.75	114,637.25	71.34
Servicios de Atención y Protocolo	2,316,206.00	0.00	2,316,206.00	1,161,034.20	1,127,134.70	1,155,171.80	50.13
Productos Metalúrgicos No Férricos	225,000.00	0.00	225,000.00	4,000.00	4,000.00	221,000.00	1.78
Otras Transferencias a Personas Individuales (Medidas de resarcimiento)	64,140,484.00	23,089,475.00	87,229,959.00	71,647,198.64	71,647,198.64	15,582,760.36	82.14
Total	69,999,951.00	22,023,639.00	92,023,590.00	73,825,646.05	73,771,883.13	18,197,943.95	80.22

Fuente: Elaboración de IW en la base de información del SICOIN proporcionada por el ICEFI

La tabla 3 muestra algunas de las modificaciones internas realizadas con respecto a medidas de reparación:

- En noviembre de 2013, el saldo pagado por resarcimientos fue más de Q71 millones, mientras que en los registros del SICOIN para todo el año están reportados Q.61 millones. Es decir, hubo una disminución de Q10 millones en la inversión en medidas de reparación, tema que se retomará más adelante.
- Los deficientes niveles de ejecución en los renglones de “Estudios, Investigación y Proyectos de Factibilidad” o “Servicios de Capacitación” (7.79% y 71.34% respectivamente), muestran aparentes incoherencias en la planificación de la fase preliminar de cara a la voluntad de enfocar el trabajo del Programa hacia la inversión productiva. En particular, en el renglón “Estudios, Investigación y proyectos de factibilidad”, solo se gastó 7.79% del presupuesto, con un saldo por devengar de Q746,200.00. La inversión planeada presumiblemente reflejó el intento de cumplir con el giro hacia una política más centrada en los proyectos productivos, como medida de restitución material. La baja ejecución refleja una planificación incumplida o drásticamente alterada, con graves implicaciones hacia la coherencia y eficacia programática.⁷⁴

⁷⁴ Según información obtenida de entrevista con una organización de la sociedad civil (Ciudad de Guatemala, 18 de febrero de 2014), esto tiene una relación estrecha con el cierre de FONAPAZ, que era el ente ejecutor principal del PNR, algo que limitó la implementación de procesos hasta mediados de año 2013. Por razones de confidencialidad, se mantiene el anonimato de la fuente.

- Finalmente, la modificación del renglón de divulgación e información lo redujo a Q1,345,836 (94% del saldo asignado, es decir, eliminando casi la totalidad de su presupuesto).

Las modificaciones realizadas (falta de ejecución o sobre-ejecución, renglones sin asignación y que luego fueron dotados con presupuesto) muestran una planificación poco coherente y apuntan tanto hacia la continuación de debilidades en el sistema administrativo-financiero. Arrojan además una sombra sobre la transparencia de las operaciones.

Consideramos esencial que en el futuro, el PNR esclarezca con detalle las modificaciones que, por su naturaleza irregular y confusa, despiertan preocupaciones en torno a la incapacidad de corresponder a las políticas enunciadas desde un discurso oficial de “transparencia total” en los recursos destinados a medidas de reparación⁷⁵.

e. Desempeño económico del PNR en el 2013

La tabla 4 muestra un resumen del comportamiento por mes de los montos aprobados, vigentes, devengados y su porcentaje de ejecución; información que se puede visualizar también en la gráfica 4.

Tabla 4: Programa Nacional de Resarcimiento, Monto aprobado, vigente, devengado y porcentaje de ejecución según mes, 2013

<i>Cifras en millones de quetzales corrientes</i>												
Etapa presupuestaria	ENE	FEB	MAR	ABR	MAY	JUN	JUL	AGO	SEP	OCT	NOV	DIC
Aprobado	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0	100.0
Vigente	100.0	145.0	145.0	132.2	132.2	132.2	132.2	120.8	120.8	120.8	120.8	111.3
Devengado	1.5	10.2	15.1	21.1	29.7	37.8	55.7	58.0	72.4	94.7	97.1	86.3
Porcentaje de Ejecución	1.5%	7.0%	10.4%	15.9%	22.5%	28.6%	42.2%	48.0%	60.0%	78.4%	80.4%	77.5%

Fuente: elaboración del ICEFI, datos de SICOIN.

La disminución de Q34 millones en presupuesto vigente durante el 2013 (Q145 millones en febrero a Q111.3 millones en diciembre), representa 23.4% del presupuesto vigente en el mes de inicio. Hay una última caída, de casi Q10 millones, correspondientes a los meses de noviembre a diciembre, una variación que afecta el porcentaje de ejecución al 2%.

En cuanto al ritmo de gastos a través del año, se nota que entre septiembre y diciembre, el PNR gastó solo Q13.9 millones (Q8.4 millones en funcionamiento y Q5.46 millones en reparación, Q1.37 millones cada mes). En términos de ejecución presupuestaria, el PNR esencialmente se estanca en el tercer cuatrimestre del año.

⁷⁵ Programa Nacional de Resarcimiento: “PNR reactiva construcción de viviendas para víctimas del enfrentamiento armado”; <http://mail.pnr.gob.gt/index.php/sedes-regionales/sede-chiquimula/43-pnr/sedes/solola/84-viviendas>; última consulta: 20/11/2014.

El dato más significativo de la tabla 4, es la caída del presupuesto devengado (de Q97.1 millones a Q86.3 millones en diciembre). En otras palabras, el PNR adquirió el derecho a utilizar los fondos, los cuales fueron registrados contablemente en el SICOIN como parte del presupuesto del PNR, sin embargo, no los ejecutó totalmente. Esto marca una anomalía contable en la ejecución presupuestaria del PNR, dado que el dinero ya se había devengado (al PNR) para una planificación de gastos establecidos.

El cruce de información entre tablas 3 y 1 nos permite concluir que la caída en lo devengado se realizó para devolver Q10 millones destinados a medidas de reparación, afectando directamente a las víctimas que esperaban reparación de acuerdo a lo planificado.

f. Recortes por disposiciones presidenciales

El análisis de Oficios Circulares, emitidos por el Ministerio de Finanzas y el Presidente, y finalizados a la restricción de gastos, permite comprender mejor por qué el PNR devolvió el poco dinero que ya le pertenecía y presumiblemente correspondía a su planificación⁷⁶.

En el informe de la Unidad de Seguimiento, Dirección de Procuración del PDH, previamente citada, se señalan los factores externos que condicionaron la ejecución presupuestaria. Por ejemplo, el Director Ejecutivo del PNR indicó que *"han tratado de justificar de la mejor manera posible los gastos, para cumplir con los compromisos, pero hay ocasiones en las que no se ha podido dotar de las cuotas. En el año 2013 [...] al presupuesto anual, fueron recortados aproximadamente 34 millones de quetzales, indicando que la baja ejecución no depende del Programa, sino de las disposiciones de la Presidencia de la República por las ordenes de recorte que son giradas"*⁷⁷.

El mismo Director Ejecutivo atestigua que los recortes corresponden a transferencias realizadas por Acuerdos Gubernativos y a una orden que recibieron en diciembre de 2013, de la Presidencia de la República, *"para no ejecutar fondos"*⁷⁸, lo que corresponde a un Oficio Circular, sin número, emitido por el Presidente de la República el 19 de noviembre, el cual restringe de manera unilateral todas *"aquellas erogaciones [...] que se consideren no prioritarias"*.

Tal circular hace referencia a otro Oficio Circular No. 007, emitido por el Ministerio de Finanzas Públicas⁷⁹ el 02 de septiembre de 2013 sobre las *Normas de Control y Contención del Gasto Público para el Tercer Cuatrimestre 2013 y Calendario de Reuniones Ordinarias del Comité de*

⁷⁶ Oficios Circulares emitidos por el Ministerio de Finanzas y el Presidente para restringir y recortar gastos, Acuerdos Gubernativos publicados para realizar transferencias entre dependencias del Estado, entrevistas y expedientes de reuniones tanto en el área rural como en la Capital.

⁷⁷ El texto en cursivo es literal del Informe.

⁷⁸ Informe reunión PDH-PNR, Director de Planificación, 2014.

⁷⁹ La Ley del Organismo Ejecutivo (Decreto del Congreso de la República No. 114-97) y la Ley Orgánica del Presupuesto (Decreto del Congreso de la República No. 101-97), facultan ampliamente al Ministerio de Finanzas Públicas para ajustar las cuotas financieras y tomar las medidas necesarias para ajustar el gasto público cuando los

Programación de la Ejecución Presupuestaria (COPEP). El propósito del Oficio es “racionalizar el uso de recursos disponibles para el tercer cuatrimestre” a través de “normas de control y contención de gastos [...] que se fijarán en estricto apego a la disponibilidad mensual estimado de ingresos provenientes de la recaudación tributaria [...] sujeta a la asignación presupuestaria correspondiente y a la aprobación del COPEP”⁸⁰.

Estos dos oficios son de importancia fundamental para entender cómo la ejecución presupuestaria del PNR (a través de SEPAZ) se vio seriamente afectada por las medidas de control, contención y restricción de gastos, dentro del contexto de la crisis financiera del gobierno durante los dos últimos cuatrimestres del 2013.

El primer oficio en cuestión condiciona directamente el gasto, lo cual alerta sobre el hecho que, a pesar de ser aprobados, los fondos siguen siendo sujetos a la disponibilidad de recursos. Esto arroja luz sobre el porqué del estancamiento (septiembre a diciembre, tabla 4) en la ejecución del PNR, respecto a la reparación, aún que se supone que los gastos no fueron autorizados como medida de contención. El segundo Oficio esencialmente prohíbe gastos no prioritarios según las disposiciones del Presidente de la República, lo que significó que el PNR tuvo que reembolsar Q10.8 millones (pagados) destinados a reparación (equivaliendo a Q25 millones vigentes).

Recortar gastos a través de Oficios Circulares es una medida legal para priorizar la ejecución presupuestaria del Estado, sin embargo genera situaciones de incoherencia programática para entidades como el PNR, afectando su capacidad de cumplir con compromisos adquiridos con sus beneficiarios.

g. Transferencias que afectaron el presupuesto de la SEPAZ

A lo anterior, se suman las transferencias hacia otras entidades del Estado, operadas a lo largo del 2013, que modificaron significativamente el presupuesto de la SEPAZ (tabla 3); en total, por medio de Acuerdos Gubernativos, fueron transferidos Q34 millones.

SEPAZ sufrió su último recorte el 20 de diciembre por Q19.5 millones (tabla 5), transferencia realizada para el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Su inoperatividad durante el

ingresos tributarios no resultan suficientes (artículo 26 de la Ley Orgánica del Presupuesto). El órgano dentro de ese ministerio que fija esas cuotas es el Comité de Programación de la Ejecución Presupuestaria (Copep), el cual, atendiendo a lo que establecen las leyes, y con ello, a la disponibilidad efectiva de recursos (principalmente la recaudación tributaria), fija cuánto dinero en realidad se trasladará a las entidades del gobierno. Así que, en principio y con rigor jurídico, estas notas circulares no son necesarias, y el recorte al gasto se pudo haber operado sin ellas: son únicamente complementarias. Comunicación de Ricardo Barrientos. 21/03/2014.

⁸⁰ El Oficio hace referencia a que la “recaudación tributaria se vio afectada negativamente” por las resoluciones dictadas por la Corte de Constitucionalidad (CC) sobre la inconstitucionalidad de varias normas de “las Disposiciones para el Fortalecimiento del Sistema Tributario y el Combate a la Defraudación y al Contrabando, Decreto nro. 4-2012 del Congreso, conocida como Ley Anti evasión II, que, junto con la Ley de Actualización Tributaria (Decreto nro. 10-2012 del Congreso), conforman el denominado “Paquetazo Tributario” 2012. <http://www.elperiodico.com.gt/es/20131009/opinion/235843> . Este fue un intento del gobierno de implementar “medidas de control y

último cuatrimestre fue total en diciembre, tal como menciona el Director Ejecutivo: “en diciembre de 2013, el Programa únicamente contó con fondos para pagar sueldos y aguinaldos de los trabajadores”⁸¹.

En referencia a un estudio realizado por Plaza Pública “La magia de las transferencias presupuestarias”, en el Informe de Monitoreo de IW del 2012, se afirma que las transferencias entre entidades del Estado han sido una práctica común de los gobiernos, una tendencia histórica de ejecución basada en una lógica de respuesta a coyunturas o crisis según las necesidades: no es secreto que el presupuesto destinado a la SEPAP ha servido como fondo de reserva para acontecimientos no previstas, coyunturas y emergencias⁸².

Por otro lado, las transferencias han sido una estrategia para aumentar artificiosamente los reportes de ejecución, hecho que revela, entre otras cosas, una debilidad estructural en la ejecución eficaz de fondos y en la falta de transparencia, tanto financiera como política.

En este sentido, las disposiciones de los citados oficios circulares y las transferencias presupuestarias permiten evaluar la capacidad y coherencia en la planificación anual operativa de los gobiernos.

Tabla 5: Saldo de transferencias por Acuerdo Gubernativo, SEPAP, 2013

Institución	Acuerdo Gubernativo (AG)	Debito	Crédito	Destino	Final
SEPAP	2-2013 25 de marzo.	Q19,000,000		Ministerio de Comunicaciones ⁸³	-Q19,000,000
	18-2013 26 de agosto 2013	Q15,000,000		Defensa Nacional ⁸⁴	-Q15,000,000
	26-2013 03 octubre 2013		Q20,000,000	SEPAP ⁸⁵	+Q20,000,000
	34-2013 20 diciembre	Q19,500,000		Ministerio de Salud ⁸⁶	-Q19,500,000
	Total transferencias de SEPAP a otras instituciones del estado	Q34,000,000 (33% del presupuesto pagado, 24% del vigente)			

Fuente: Elaboración de IW

fortalecimiento” (Oficio #007) de la SAT para, entre otras cosas, aumentar los ingresos tributarios del Estado durante el año.

⁸¹ Unidad de Seguimiento Dirección de Procuración, Procurador de Derechos Humanos (PDH) de Guatemala; Informe de reunión.. Op.Cit.

⁸² Una investigación realizada por Plaza Pública consta que el 23.32% de los recursos no corresponden al destino original que se les había asignado, sino que son el resultado de transferencias, entre ministerios o dentro de ellos. Pérez, A. y Baires, R (10 de enero de 2013). “La magia de las transferencias presupuestarias”; <http://www.plazapublica.com.gt/content/la-magia-de-las-transferencias-presupuestarias>; última consulta: 20/11/2014.

⁸³ Para los afectados por el Terremoto de 07 de noviembre 2012.

⁸⁴ Escuadrones del Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana.

⁸⁵ Indemnización para eventos de Totonicapán 2012.

⁸⁶ Transferencia de recursos para la prevención de desnutrición crónica (Servicios no Personales y Materiales y Suministros del programa extensión de cobertura (PEC). Esto fue una transferencia de Q111,090,664 en total e involucró tanto a ministerios como secretarías.

Las severas modificaciones del presupuesto destinado a la SEPAZ reflejan un conjunto de realidades financieras del gobierno actual: la incoherencia de su política financiera más generalmente y, en particular, hacia la Secretaría de Paz y el PNR, lo cual, antes que todo, choca con la voluntad de emprender un nuevo y ambicioso enfoque de trabajo sin comprometer fondos suficientes para poder llevarlo a cabo.

En este sentido, tal como se ha evidenciado, es sensible la limitación de las posibilidades de ejecutar medidas de reparación para las víctimas del CAI: las transferencias presupuestarias muestran la despreocupación gubernamental respecto al derecho a la reparación por parte de las víctimas y la interposición de las que se imponen como prioridades.

Los años 2012 y 2013 confirmaron como la operatividad financiera del PNR esté inmersa en un círculo vicioso y contradictorio, donde el Programa carece de una estabilidad financiera para poder operar de manera eficaz.

SEPAZ no fue la única entidad del Estado afectada. Según las conclusiones de un análisis de la ejecución de presupuesto nacional de 2013 realizado por el Grupo de Apoyo Mutuo (GAM), la ejecución general para las Secretarías correspondientes al año 2013 quedó en 69%, cifra históricamente baja. Según el GAM, el gobierno de Pérez Molina falló en administrar un gobierno que debiera ser ejemplo en transparencia, no logró inversión en programas sociales de manera ordenada y transparente, ni sentó las bases para el desarrollo económico del país⁸⁷.

El destino de las asignaciones presupuestarias que se le redujeron a la SEPAZ vía transferencias es otro punto importante: en este sentido destaca la transferencia, en agosto de 2013, de Q15 millones del presupuesto de la SEPAZ (junto con Q15 millones del presupuesto del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social), al Ministerio de Defensa para cubrir parcialmente los sueldos del personal que integran los Escuadrones del Cuerpo Especial de Reservas para la Seguridad Ciudadana.

Este hecho está lejos del espíritu de los Acuerdos de Paz, y contradictorio a la Ley de Reconciliación Nacional (Art.9) y las recomendaciones de la CEH, específicamente la n°19, en la cual se afirma lo siguiente:

"[...] resulta conveniente una reorientación de los gastos de inversión social y la disminución de los gastos militares. Estas acciones han de constituir sus fuente principales de financiación"⁸⁸.

Si recordamos el desglose de la ejecución mensual del PNR (tabla 4), en agosto el presupuesto vigente del PNR se redujo a Q11.4 millones, el monto devengado al PNR fue solo Q2.3 millones, cantidad que es casi igual al promedio mensual de gastos para su funcionamiento (Q2.1 millones).

⁸⁷Grupo de Apoyo Mutuo. (2014). Ejecución de presupuesto nacional durante el periodo 2000-2013, <http://areadetransparencia.blogspot.com/2014/02/ejecucion-de-presupuesto-nacional.html>: última consulta 15/10/2014;

⁸⁸ Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en Guatemala; Guatemala, 1999; Recomendación n°19;

En otras palabras, durante el mismo periodo en el cual se transfirieron Q 15 millones del presupuesto de la SEPAPZ al Ministerio de Defensa, el PNR no ejecutó las medidas de resarcimiento que esos recursos debían financiar.

En base a análisis mencionado anteriormente e incluido en el Informe de Monitoreo 2012 de Impunity Watch, las transferencias destinadas al Ministerio de la Defensa Nacional desde otras instancias del Estado, siguen siendo una clara tendencia del Gobierno actual.

El caso de la transferencia de Q15 millones del presupuesto de la SEPAPZ al Ministerio de la Defensa Nacional, en el 2013, evidencia y confirma las contradicciones del Gobierno con respecto a su compromiso y obligaciones hacia la reparación de las víctimas del CAI y de sus obligaciones con las mismas establecidas en los Acuerdos de Paz y el Informe de la CEH.

h. Ayuda Humanitaria para Totonicapán

Otro tema relevante a los fines del presente análisis, tiene que ver con la transferencia de Q 20 millones para la SEPAPZ (tabla 5) que tuvieron como finalidad la *“ayuda humanitaria” para “financiar las acciones encaminadas a proporcionar la ayuda humanitaria establecida, a las víctimas de los sucesos originados por las manifestaciones, protestas y bloqueos del día 4 de octubre 2012 en las jurisdicciones de Sololá y Totonicapán”*⁸⁹.

Según un artículo de prensa y opiniones expresadas en entrevistas⁹⁰, el PNR fue involucrado en el proceso de organización de la ayuda, aunque su rol en el proceso no queda del todo claro. Por otro lado, sorprende la rapidez en la otorgación de los Q20 millones, para realizar pagos de *“ayuda humanitaria”*⁹¹ a víctimas de una masacre de población civil cometida por el ejército en tiempos de paz, sobre todo considerando que a lo largo del año se recortó el presupuesto del PNR, limitando su capacidad para resarcir a las miles víctimas y comunidades que siguen esperando resarcimiento por las violaciones que sufrieron, en muchos casos, hace más de treinta años.

Según un artículo de prensa y opiniones expresadas en entrevistas⁹², el PNR fue involucrado en el proceso de organizar la ayuda, aunque su rol en el proceso es ambiguo. Por otro lado, existe una incongruencia notoria entre otorgar Q20 millones a SEPAPZ, de una manera

⁸⁹ Ministerio de Finanzas Públicas, Guatemala C.A. Acuerdo Gubernativo de Presupuesto No. 26-2013. Ejercicio Fiscal 2013; Guatemala, 3 de octubre 2013.

⁹⁰ Mujeres Ixchel. (2013) “Yo lo que espero es que se haga Justicia y salga a luz quien dio la orden”; <https://comunitaria-press.wordpress.com/2014/02/20/yo-lo-que-espero-es-que-se-haga-justicia-y-salga-a-luz-quien-dio-la-orden/>; última consulta 15/10/2014;

A pesar del incremento de Q 20 millones en el presupuesto de la SEPAPZ para la *“ayuda humanitaria”*, hasta hoy ha sido reportado un gasto de Q6.5 millones en ayuda, lo que ha sido llevado a cabo por el Sistema Nacional de Diálogo.

⁹¹ El artículo Mujeres Ixchel de la Prensa Comunitaria consta que *“La ayuda humanitaria recibida el día 20 de febrero del 2014, no es un resarcimiento, ya que este se verá en el proceso legal y en el juicio que se lleva por la masacre ocurrida, se recalca que esta es ajena al proceso judicial puesto que es parte de los compromisos adquiridos durante el proceso de diálogo con la PNR y la SEPAPZ.”*

⁹² Mujeres Ixchel. (2013) “Yo lo que espero...” Op.Cit.

acelerada y sin vincularse a un proceso jurídico o de resarcimiento formalmente dicho, para realizar pagos de “ayuda humanitaria”⁹³ a víctimas de la masacre de civiles más reciente cometida por el ejército en tiempos de paz, y los recortes del presupuesto del PNR, que restringieron su capacidad para resarcir a las miles de comunidades y familias que siguen esperando resarcimiento por las violaciones que sufrieron durante la guerra.

En los primeros meses del 2014, han prevalecido fuertes preocupaciones por la gobernabilidad fiscal en el país y el contexto financiero es dominado por los problemas de recaudación de fondos y posibles fuentes de financiamiento, particularmente para el último trimestre del año.

Integrantes de organizaciones de víctimas entrevistadas expresaron su pesimismo y temor para los efectos negativos que puedan tener los cambios auspiciados en el nuevo Acuerdo Gubernativo (539-2013) donde, como mencionado en la primera parte del presente informe, queda formalmente establecido que la asignación de fondos para el PNR, estará “*supeditada a la disponibilidad financiera del Estado*” (Art.12).

Una breve revisión del comportamiento de la ejecución financiera del PNR durante el primer semestre de 2014 (enero a junio) respalda este temor. La emisión por el Gobierno de dos oficios circulares (001 de 10 de enero y 002 de 02 de mayo) para controlar y contener gastos han marcado una sombra sobre la ejecución del Programa.

Por otro lado, a pesar de que el Plan Operativo Anual del PNR para 2014 (ajustado según acuerdo interno No. 001-2013 SEPAZ) se elaboró en base a Q145 millones, registros del SICOIN muestran una asignación de Q100 millones. Según la misma información, el presupuesto del PNR sufrió una modificación por Q20.366 millones, de los cuales casi Q15 millones fueron quitados de la inversión en medidas de reparación. El porcentaje de ejecución en reparaciones fue registrado a 27.89%.⁹⁴

Destaca, en este sentido, la continuada incongruencia de las prioridades del gobierno durante el 2014. Por un lado los oficios circulares del Ejecutivo recortan gastos, la Superintendencia de Administración Tributaria admite que no alcanzará las metas de recaudación y el Ejecutivo gestiona más deuda pública en el Congreso; pero por otro, el Ejecutivo se empeña en impulsar la aprobación en el Congreso de la iniciativa de ley número de registro 4644, “Ley de Promoción de Inversiones y Empleo”, cuyo contenido contiene una lista larga de privilegios fiscales para el sector empresarial, y cuya aprobación generará un agujero fiscal adicional que la SAT estimó en Q 1,300 millones anuales. Otra vez vemos la situación donde las víctimas están sufriendo la negación de sus derechos y para las empresas grandes, privilegios fiscales sin importar una cuantiosa pérdida de ingresos fiscales.

⁹³ Mujeres Ixchel. (2013) “Yo lo que espero...” Op.Cit.: “La ayuda humanitaria recibida el día 20 de febrero del 2014, no es un resarcimiento, ya que este se verá en el proceso legal y en el juicio que se lleva por la masacre ocurrida, se recalca que esta es ajena al proceso judicial puesto que es parte de los compromisos adquiridos durante el proceso de diálogo con la PNR y la SEPAZ.”

⁹⁴ Las transferencias presupuestarias estipuladas en el Acuerdo son débitas desde varias instituciones del Estado (Ministerios, Secretarías y Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro-Información Catastral) y van para el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, y, Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro (Organismo Judicial).

IV. CONCLUSIONES

1. Tras diez años desde su creación, el Programa Nacional de Resarcimiento sigue sin ofrecer una reparación integral a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el CAI –que no solamente aborde los efectos del conflicto, sino se dirija también a los esfuerzos para la superación de sus causas estructurales- en el marco general de las obligaciones que el Estado de Guatemala tiene para con ellas.

Hasta hoy, ninguno de los gobiernos bajo los cuales ha existido el PNR le ha dotado de bases sólidas políticas y legales para funcionar con efectividad. En este sentido, se nota la ausencia de complementariedad, por un lado entre medidas de reparación para las víctimas y otras que persigan contribuir a la transformación de las condiciones estructurales de pobreza y exclusión en las áreas más afectadas por el conflicto, que históricamente han sido las más excluidas y pobres. Por otro lado, y dadas las limitaciones de la reparación material, se nota la ausencia de complementariedad entre estas medidas y otras de carácter simbólico que persigan, además, transformar el imaginario político y social donde las víctimas habitan para dar fuerza a las garantías de no repetición.

Mientras la reparación no adquiera este carácter integral y se mantenga la lógica de implementación de medidas de reparación de forma aislada, no se dará el paso de la condición de víctimas a la condición de sujetos de derechos humanos, y será imposible cumplir el objetivo para el cual el PNR fue creado, que es el alcance de la reconciliación por medio de la reparación.

2. La debilidad institucional del PNR, sigue siendo la causa principal de la mayoría de los obstáculos encontrados, tanto en términos de permeabilidad al enfoque político de los gobiernos de turno respecto al enfoque sobre la justicia transicional, como en términos de financiamiento y gestión. Por lo anterior, y de cara al análisis del contenido del nuevo Acuerdo Gubernativo, como también al abandono de la Iniciativa de Ley 3551 para la creación del Programa, es legítimo alertar sobre el peligro de que el Estado siga sin cumplir con sus obligaciones en materia de reparación durante los próximos diez años.

Existe una clara voluntad de condicionar los procesos de reparación a un marco ideológico de negacionismo histórico, lo cual se ha evidenciado claramente con la reformulación de los principios rectores del Programa por parte de la actual administración, concretamente: la eliminación del adjetivo “civiles” para las víctimas de violaciones a los derechos humanos, la sustitución del término “Conflicto Armado Interno” por “Enfrentamiento Armado Interno”, la limitación de la participación y consulta a las organizaciones de víctimas dentro del proceso, la falta de referencia a la integralidad de las medidas, así como la supresión de cualquier referencia a la comisión de delitos de lesa humanidad dentro del listado de violaciones resarcibles por el Programa.

Lo anterior pone de manifiesto el objetivo de desvincular los procesos de reparación y verdad de los procesos de justicia, lo cual se alimenta de la tensión entre paz y justicia propia de los

procesos transicionales. Además se encuentra en abierta contradicción con los principios de indivisibilidad, interdependencia e inalienabilidad (irrenunciabilidad) de los derechos humanos que, en todo estado democrático, deben promoverse simultáneamente, dado que el avance de uno facilita el avance de los demás, mientras que la obstrucción de alguno afecta negativamente el disfrute de los otros.

3. Los espacios de consulta promovidos por parte de la actual administración del PNR resultaron inútiles, por no garantizarse la posibilidad de las víctimas de tener peso en las decisiones finales, dado que su posicionamiento ante las decisiones del Programa no fue tomado en cuenta.

De esta forma, los procesos de consulta se convierten en un mecanismo dilatorio para justificar retardos en los procesos de reparación, así como de legitimación de decisiones unilaterales del PNR ante la opinión pública y ante la comunidad internacional, dada la falta de voluntad política de llegar a acuerdos.

Entre otros efectos, lo anterior deriva en la generación de tensiones a lo interno de las organizaciones, cuyos representantes toman parte en espacios en los cuales las expectativas y necesidades de las víctimas no son incorporadas al nivel de las políticas públicas.

4. El financiamiento del PNR, y por ende los compromisos establecidos entre el Programa y las y los beneficiarios, ocupa una posición de baja importancia en la jerarquía de prioridades financieras del Gobierno, lo cual contrasta con la determinación feroz de modificar el fondo del Acuerdo Gubernativo.

Como prueba de esto, el financiamiento del PNR fue afectado considerablemente en 2013 por presiones del Ejecutivo, especialmente del Ministerio de Finanzas, de la Secretaría General de la Presidencia, y de la misma Secretaría de la Paz, que respondieron a urgencias extemporáneas y a otras prioridades, a través de recortes presupuestarios y transferencias a otras instituciones del Estado. Una de las más paradójicas, que se encuentra en sintonía con la tendencia gubernamental de privilegiar a las fuerzas armadas, es la transferencia de recursos del PNR al Ministerio de Defensa, lo cual contradice, no sólo el objetivo de fortalecer la institucionalidad de la paz, sino las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, en cuanto a reorientar los gastos de inversión social y disminuir los gastos militares.

5. Pese a los avances en materia de coordinación interinstitucional, entre el PNR, organizaciones de la sociedad civil y otras organizaciones del Estado – generalmente impulsada por la cooperación internacional- persiste una brecha que impide la efectividad de los procesos de reparación, así como su enmarcación en un ámbito más amplio y complementario de justicia transicional.

En este sentido preocupa particularmente la interrupción del proceso de traslado de expedientes del PNR al Ministerio Público, ente encargado de la persecución penal, iniciado por el gobierno anterior en la búsqueda de contribuir al esclarecimiento, enjuiciamiento y

sanción de los responsables de los crímenes del Conflicto Armado Interno, considerando la calidad, la trascendencia y el volumen de la información en poder del PNR.

6. Más allá de la falta de voluntad política reflejada, tanto en la precaria asignación presupuestaria, como en los recortes efectuados a lo largo del ejercicio fiscal, la ineficiencia sigue siendo una característica preocupante en el PNR, especialmente en materia de ejecución y planificación interna, las cuales siguen siendo incoherentes entre sí, y por lo tanto resultan poco eficaces y eficientes.

7. Mientras no se institucionalice el PNR mediante un marco normativo que garantice, entre otros asuntos, independencia, continuidad, participación de las víctimas y una asignación presupuestaria sostenible y coherente con las obligaciones pendientes del Estado frente a las víctimas-, persistirán estas dificultades y el PNR no podrá cumplir con su mandato.

V. RECOMENDACIONES

1. Los esfuerzos del Estado de Guatemala, con el apoyo de la comunidad internacional, deberían orientarse hacia procesos de reparación integral para las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el CAI, dirigidos, no solamente a remontar los efectos del conflicto, sino también sus causas estructurales. Esto implica garantizar, tanto la complementariedad de los procesos de resarcimiento propios del PNR con las medidas para la efectividad de los derechos humanos y el desarrollo en las áreas afectadas por el conflicto, como la complementariedad entre medidas materiales y simbólicas que se dirijan a transformar el imaginario político y social donde las víctimas habitan.

La complementariedad de dichos procesos no debería interpretarse como una sobreposición de las obligaciones del Estado con las víctimas en cuanto tales, con sus obligaciones generales respecto de las víctimas en su condición de ciudadanía. Por ende, es necesario que las instituciones del Estado responsables de los procesos de transición, establezcan una estrecha coordinación con las instituciones responsables de efectivizar los derechos humanos, en aras de buscar la coherencia y la complementariedad de enfoques e intervenciones y de garantizar el tránsito de las víctimas hacia la condición de sujetos de derechos.

2. Es de urgencia primordial resolver las debilidades institucionales-legales del PNR, formalizando su existencia a través de una política pública y una ley ampliamente consensuada y debidamente aprobada por el Congreso de la República de Guatemala. En ese sentido se considera necesario retomar la discusión de la Iniciativa de Ley 3551 (“Ley de Resarcimiento”), que resultó del trabajo de coordinación entre el Estado, la sociedad civil y organizaciones de víctimas, y la cooperación internacional.

3. Mientras el PNR es respaldado por ley, se debe garantizar que las modificaciones hechas al Acuerdo Gubernativo 258-2003 que lo creó, no incidan negativamente sobre su trabajo, para:

- a. Que se priorice la atención de las víctimas civiles de las graves violaciones a Derechos Humanos y que, al mismo tiempo, se privilegie la atención de sus solicitudes más antiguas que todavía no han recibido respuesta y se han acumulado año tras año, puesto que una atención tardía las revictimiza.
- b. Que el Programa retome el proceso de traslado de expedientes al Ministerio Público, en cumplimiento de la obligación que tienen todas las personas de poner en conocimiento del mismo los indicios que tiene sobre la comisión de hechos que podrían ser constitutivos de delito, tal y como lo establece el Artículo 297 del Código Procesal Penal, ya que esto es una obligación aún mayor para una institución del Estado.

4. El PNR debería garantizar mecanismos de diálogo con las víctimas, ya sea en forma directa o a través de sus diversas expresiones organizativas, dado que trabaja para ellas. Para el efecto debe garantizar el acceso a la información de la cual dispone, la existencia de espacios de consulta permanentes, y el establecimiento de mecanismos para que las decisiones

consensuadas sean respetadas y cumplidas. Las perspectivas y prioridades de las víctimas deben ser tomadas en cuenta en todo momento, garantizando la inclusión del enfoque de género y considerando la pertenencia cultural de los destinatarios de las medidas.

El PNR debe garantizar que los mecanismos de consulta establecidos por el Acuerdo Gubernativo 539-2013 que reformó el Acuerdo de creación del Programa, funcionen debidamente de acuerdo al espíritu de la Política Pública de Resarcimiento (Libro Azul), para que se consoliden por iniciativa del propio Programa y no ante las súplicas de las víctimas. Al respecto, el PNR debe tener presente que el Consejo Consultivo de Víctimas no supe la instauración de mecanismos de consulta con las víctimas.

5. Es necesario que el trabajo del PNR no se rija solamente por las obligaciones del Estado hacia las víctimas, sino también por el principio de respeto de la dignidad humana, sin perder de vista que el Programa nace como una responsabilidad del Estado de resarcir a las víctimas de las violaciones a Derechos Humanos cometidas durante el CAI. Por ello la atención que brinde debe ser pertinente e integral y no convertirse en un procedimiento revictimizador.

6. El Estado debe asegurar la institucionalidad del PNR garantizando la independencia, la participación de las víctimas, la continuidad y una asignación presupuestaria adecuada, sostenida y suficiente para su funcionamiento. Debe evitar además que los fondos del Programa sean objeto de recortes y transferencias, ya que esa práctica lo ha debilitado institucionalmente.

7. El Estado debe cumplir su deber de respeto a los principios de indivisibilidad, interdependencia e inalienabilidad (irrenunciabilidad) de los derechos humanos, recordando el vínculo de efectividad existente entre los procesos de reparación, los procesos de verdad y los procesos de justicia. Estos derechos deben promoverse simultáneamente, dado que el avance de uno facilita el avance de los demás, mientras que la obstrucción de alguno afecta negativamente el disfrute de los otros.



*Al servicio
de las personas
y las naciones*

Impunity Watch es una organización sin fines de lucro con sede en Holanda, que busca promover la responsabilidad por las atrocidades llevadas a cabo en países que emergen de un pasado violento. Dirige la investigación prolongada y periódica sobre las causas de la impunidad y los obstáculos para su reducción, que incluye las voces de comunidades afectadas para realización de recomendaciones sobre políticas basadas en la investigación en el proceso planeado para fomentar la verdad, justicia, indemnización y el no incurrimento de la violencia. Trabaja en estrecha colaboración con organizaciones de la sociedad civil para incrementar su influencia en la creación e implementación de políticas. Ejecuta "Programas Nacionales" en Guatemala y Burundi, además de "Programas de perspectiva" que implica la investigación comparativa en varios países después de los conflictos armados en los aspectos de impunidad. El presente informe es parte de la publicación de Programa en Guatemala de IW, con sede en la ciudad de Guatemala.



Contact Us:

Impunity Watch

't Goylaan 15
3525 AA Utrecht
The Netherlands
Tel: +31.302.720.313
Email: info@impunitywatch.org

Impunity Watch - Guatemala

11 Avenida, 14-86 Zona 10
Ciudad de Guatemala (Guatemala)
Tels: +(502) 2363.0602 • (502) 2363.0612.

Email: iw-guatemala@impunitywatch.org

www.impunitywatch.org

© Impunity Watch 2014