

**Impunity Watch**, es una organización internacional sin fines de lucro con sede en Holanda que busca promover la rendición de cuentas por las atrocidades cometidas en los países que salen de un pasado violento. IW realiza investigaciones periódicas y sostenidas sobre las causas profundas de la impunidad y los obstáculos para su reducción, que incluye las voces de las comunidades afectadas, para producir investigación basada en el asesoramiento sobre políticas en curso destinadas a fomentar la verdad, la justicia, la reparación y la no repetición de la violencia. Trabajamos en estrecha colaboración con las organizaciones de la sociedad civil para aumentar su influencia en la creación e implementación de políticas relacionadas.

## Contenido

Resumen.....	1
I. Las causas de la situación actual .....	2
II. El nuevo proyecto de acuerdo gubernativo .....	6
Eliminación de cualquier tipo de referencia que pudiera dar lugar a responsabilidades penales. ....	6
Nula participación de las víctimas en las políticas de reparaciones .....	10
Mayor centralización de la toma de decisiones en la Comisión Nacional de Resarcimiento y su Presidente .....	12
Dependencia de la existencia del PNR de la disponibilidad financiera del Estado .....	14
Conclusiones .....	15
Recomendaciones .....	17

## Policy Brief

# Derecho a la Reparación en Guatemala: Por la senda de la negación

### Resumen

El 2 de septiembre de 2013 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. Entre otras sorpresas<sup>1</sup>, el presupuesto no tenía una partida asignada al Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), institución que encarna la obligación del Estado de Guatemala de resarcir a las víctimas civiles de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el Conflicto Armado Interno que azotó a Guatemala durante 36 años. La alarma sobre esta situación la dieron tanto el Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales como diversas organizaciones de víctimas<sup>2</sup>. Como respuesta, el Presidente de la Comisión Nacional de Resarcimiento<sup>3</sup> 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”<sup>4</sup>. En blanco y negro: si el presupuesto es para 2014 y el PNR termina en diciembre de 2013 no hay razón para asignarle una cantidad de dinero del erario público a un ente estatal que no existe.

Este nuevo giro de tuerca a la situación de precariedad institucional del PNR, no hace sino hacer crecer la incertidumbre de las víctimas de las más graves violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el CAI, sobre la voluntad del Estado de Guatemala de cumplir con su obligación de repararlos integralmente por medio de un programa de Estado que, dicho sea de paso, en sus primeros diez años de existencia en ningún momento ha satisfecho sus necesidades.

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 directa, se ha pasado a la actual situación de indefensión sobre la propia existencia del programa, lo cual obliga a elegir entre un ente a la medida de las políticas de justicia transicional del Gobierno del Partido Patriota o la desaparición del mismo.

El presente Policy Brief nace como un aporte debido y necesario para las miles de víctimas civiles de las atrocidades cometidas durante el conflicto armado interno, con el objetivo de informarlas de cuál es la actual situación en relación a la obligación del Estado de Guatemala de cumplir con su deber de sanar las profundas heridas que su actuación dejó en ellas.

<sup>1</sup> 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/>

<sup>2</sup> En concreto, el Movimiento de Víctimas y la Red de Organizaciones de Víctimas.

<sup>3</sup> De 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”.

<sup>4</sup> **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>

*El análisis de la actual situación de incertidumbre que sufren las víctimas en torno a la continuidad o no del Programa, 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 más que inquebrantable voluntad de dar marcha atrás con respecto a los pocos avances del Estado en materia a partir de la firma de la Paz*

## I. Las causas de la situación actual

La normativa internacional establece sobre reparación; *“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”*<sup>5</sup>. 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; b) una dimensión procesal como medio para garantizar ese resarcimiento sustantivo – la obligación de propiciar recursos efectivos internos.

Guatemala como Estado Parte del Pacto de Derechos Civiles y Políticos, establece la obligación del Estado a contar con un recursos efectivo para la reparación de sus derechos<sup>6</sup> :*“Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a garantizar que: Toda 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”*.

El análisis de la actual situación de incertidumbre que sufren las víctimas en torno a la continuidad o no del Programa, 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 más que inquebrantable voluntad de dar marcha atrás con respecto a los pocos avances del Estado en materia a partir de la firma de la Paz<sup>7</sup>. Por otro, una supuesta disposición al diálogo de parte de las autoridades del Programa con las víctimas con resultados más que insatisfactorios, lo cual ha ido alimentando 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 y un proceso de militarización de las áreas más pobres del país que fueron también las más afectadas por el Conflicto Armado Interno.

Esta supuesta apertura al diálogo del PNR para incluir a las víctimas en el diseño del nuevo rumbo que tomaría el Programa tras la instalación del nuevo Gobierno, inició a mediados de julio de 2012, cuando sus autoridades convocaron 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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, Adoptado y abierto a la firma, ratificación y adhesión por la Asamblea General en su resolución 2200 A (XXI), de 16 de diciembre de 1966; Entrada en vigor: 23 de marzo de 1976: Art:2.3.

<sup>7</sup> Impunity Watch (Guatemala, 2012) *“Verdad Histórica, Un paso al costado”*; pp 22, en <http://www.impunitywatch.org/docs/Guatemala-verdad-historica-un-paso-al-costado-2012.pdf>.

---

*Desde el mismo PNR se planteó la posibilidad de agregar a los temas de trabajo de la mesa la reforma al Acuerdo Gubernativo de creación de este Programa de manera que garantizara una prórroga de vigencia del mismo debido a su finalización en diciembre de 2013. La propuesta 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 el contenido del mismo.*

---

la nueva hoja de ruta del PNR en los siguientes cuatro años<sup>8</sup>. 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 en la misma 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 agregar a los temas de trabajo la reforma al Acuerdo Gubernativo de creación de este Programa de manera que garantizara una prórroga de vigencia del mismo debido a su finalización en diciembre de 2013. 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 el contenido del mismo, en base a 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 mismas 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”<sup>9</sup>.

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 lo 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, en ese 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 cual alimentaba la dispersión de los temas a tratarse y hacía crecer las sospechas 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 que no gustaron a los miembros de la mesa, concretamente la eliminación del calificativo de “civiles” a las víctimas de violaciones a los derechos humanos, la sustitución del término “Conflicto armado interno” por “Enfrentamiento armado interno”, la eliminación de la participación de las organizaciones 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 y del listado de violaciones resarcibles por el Programa.

Tras esta última reunión, el PNR no volvió a convocar a la mesa hasta seis meses después, concretamente el 20 de mayo de 2013 y ello a pesar de la urgencia de aprobar el nuevo acuerdo cuyos engorrosos trámites administrativos necesitan un

<sup>8</sup> 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, en: [http://www.impunitywatch.org/docs/IW\\_La\\_hora\\_de\\_la\\_verdad.pdf](http://www.impunitywatch.org/docs/IW_La_hora_de_la_verdad.pdf)

<sup>9</sup> 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>

---

*Lo que provocó el nuevo borrador de acuerdo, presentado por el PNR en mayo, fue una posición conjunta de las diferentes instancias que representaban a las víctimas en torno al rechazo de los cambios propuestos por el Programa.*

---

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 días hiciera comentarios al mismo, esta vez sí, alertando de la necesidad 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<sup>10</sup> avaló las consideraciones de la Red y el Movimiento. Curiosamente 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 Programa.

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 de la Secretaría General de la Nación, para que aclarara la situación con respecto al Acuerdo. Si bien en la reunión participaron Red y Movimiento así como personas de la talla del 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 ninguno de los miembros de la SEPAZ acudió a dicha reunión.

Durante el encuentro los miembros de la mesa entregaron un memorial solicitando una respuesta de parte 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 2011<sup>11</sup>. 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.

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 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. En este sentido, el día 6 de septiembre, se convocó una conferencia de prensa en la cual se socializó un pronunciamiento conjunto de ambas instancias (ver anexo), en el cual rechazaban las modificaciones

<sup>10</sup> Que se une a la mesa hasta el final del 2012.

<sup>11</sup> El expediente fue abierto por la PDH en enero 2006, en la base de una denuncia presentada por representantes de organizaciones de víctimas y víctimas a título individual con primera resolución en 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.

---

*El día 2 de septiembre 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, en el mismo el PNR no tenía asignados fondos.*

*Red y Movimiento 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.*

---

al acuerdo, solicitaban al Presidente de la República de 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.

Ante este pronunciamiento, el PNR no convocó a las redes de víctimas para ofrecer una respuesta oficial, conformándose con una declaración ante los medios de comunicación por parte del Presidente de la CNR expresando su confianza en que el Programa seguiría existiendo<sup>12</sup>. 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 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 2014<sup>13</sup>. 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 financiación<sup>14</sup>. 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.”<sup>15</sup> No resulta todavía claro, de qué manera la Secretaría de la Paz logrará en el Congreso dicha modificación a la propuesta de Presupuesto general de ingresos y egresos del Estado.

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 y definitivo, según parece, proyecto de Acuerdo Gubernativo 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, ha sufrido modificaciones de parte de la Comisión Nacional de Resarcimiento en julio, agosto y septiembre de este año, lo cual pone en duda hasta qué punto ha avanzado el proceso administrativo de aprobación a tres meses de la desaparición del PNR.

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 ha servido para legitimar ante la opinión pública y la cooperación internacional el papel del PNR y que pone 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. Y es que como veremos en el siguiente capítulo al analizar este proyecto de Acuerdo Gubernativo, la apertura al diálogo del PNR sólo ha servido al final para colocar a las víctimas en una posición tal, que cualquier cosa es mejor que perder la última esperanza de ser resarcidas.

<sup>12</sup> Morales, 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>

<sup>13</sup> 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

<sup>14</sup> El referido artículo 12 será abordado en el siguiente capítulo

<sup>15</sup> PNR: “Asociaciones de víctimas inquieran sobre vigencia del PNR; Sitio oficial del PNR: <http://www.pnr.gob.gt>.

*El proceso de diálogo con las víctimas, tras más de 15 meses, sólo ha servido para legitimar ante la opinión pública y la cooperación internacional el papel del PNR y la apertura al diálogo sólo ha servido al final para colocar a las víctimas en una posición tal que cualquier cosa es mejor que perder la última esperanza de ser resarcidas.*

*Un aspecto que destaca del nuevo proyecto y que desde el inicio de la actual administración del PNR forma parte del día a día 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. Preocupa la eliminación en el segundo considerando y en el articulado del adjetivo “civiles” referido a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno y beneficiarios del Programa.*

## II. El nuevo proyecto de acuerdo gubernativo

\*Este capítulo fue elaborado con el apoyo de Antonio Delgado.

Tal y como señalábamos anteriormente, el día 7 de octubre de 2013, el Presidente de la Comisión Nacional de Resarcimiento dio a conocer a la Red de Organizaciones de Víctimas el proyecto de Acuerdo Gubernativo que prorroga la vigencia del PNR modificando el contenido del mismo. En general se puede decir que el nuevo PNR, en caso sea aprobado este Acuerdo, responderá a las políticas de justicia transicional del Gobierno del Partido Patriota: cero 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 hay responsabilidad penal de sus autores.

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

Un aspecto que destaca del nuevo proyecto y que desde el inicio de la actual administración del PNR forma parte del día a día 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. Ello responde a un discurso político negacionista llevado adelante por representantes del actual Gobierno y que 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 en disminuir el énfasis en el reconocimiento de las responsabilidades del Estado de Guatemala por las violaciones cometidas durante los años del conflicto armado. De esta forma, el proyecto de 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:

Texto actual	Versión entregada a la Red de organizaciones de víctimas
<b>Artículo 1. Creación del Programa.</b>	
<p>Se crea el Programa Nacional de Resarcimiento, el cual en el curso del presente Acuerdo Gubernativo podrá denominarse indistintamente como el Programa de Resarcimiento o el PNR, cuyo fin específico será 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. El PNR tendrá una vigencia no menor de trece años con la posibilidad de prorrogarse al realizar la evaluación correspondiente.</p>	<p><del>Se crea</del> el Programa Nacional de Resarcimiento, el cual en el curso del presente Acuerdo Gubernativo podrá denominarse indistintamente como el Programa de Resarcimiento o el PNR, tiene <b>como</b> <del>cuyo</del> fin específico <del>será</del> el resarcimiento individual y/o colectivo de las víctimas <del>civiles</del> de violaciones a los derechos humanos <del>y de delitos de lesa humanidad</del> cometidos durante el <del>conflicto</del> <b>enfrentamiento</b> armado interno. El PNR tendrá <b>carácter temporal cuya vigencia finalizará el treinta y uno de diciembre del año dos mil veintitrés</b> <del>una vigencia no menor de trece años</del> con la posibilidad de prorrogarse al realizar la evaluación correspondiente.</p>

Texto actual	Versión entregada a la Red de organizaciones de víctimas
<b>Artículo 2. Principios, medidas y criterios de resarcimiento / Artículo 2. Principios y prioridades del resarcimiento.</b>	
<p>(...) El criterio de priorización de los beneficiarios individuales, tomará en cuenta la gravedad de las violaciones, la condición socioeconómica y vulnerabilidad social de los mismos, con especial atención a las viudas, huérfanos, huérfanas, discapacitados, adultos mayores y menores de edad. El criterio de priorización de los beneficiarios colectivos tomará en cuenta la gravedad de las violaciones, la condición socioeconómica y vulnerabilidad de las comunidades, grupos organizados de víctimas y los pueblos indígenas afectados por violaciones a derechos humanos y delitos de lesa humanidad.</p> <p>Las violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad a ser resarcidos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaparición forzada</li> <li>• Ejecución extrajudicial</li> <li>• Tortura física y psicológica</li> <li>• Desplazamiento forzado de menores</li> <li>• Reclutamiento forzado de menores</li> <li>• Violencia sexual y violación sexual</li> <li>• Violaciones en contra de la niñez</li> <li>• Masacres</li> <li>• Otras violaciones no contempladas anteriormente que serán conocidas y resueltas por la CNR.</li> </ul> <p>Para los efectos de definición e interpretación de las figuras descritas se deberá tomar en cuenta la legislación interna vigente, las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por el Estado de Guatemala; la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; los principios generales de derechos reconocidos por las naciones; los informes de</p>	<p>(...) El criterio de priorización de los beneficiarios individuales, tomará en cuenta la gravedad de las violaciones, la condición socioeconómica y vulnerabilidad social de los mismos, con especial atención a las viudas, huérfanos, huérfanas, discapacitados, adultos mayores y menores de edad. El criterio de priorización de los beneficiarios colectivos tomará en cuenta la gravedad de las violaciones, la condición socioeconómica y vulnerabilidad de las comunidades, grupos organizados de víctimas y los pueblos indígenas afectados por violaciones a derechos humanos y delitos de lesa humanidad.</p> <p><b>durante el enfrentamiento armado interno</b></p> <p>Las violaciones a los derechos humanos y delitos de lesa humanidad a ser resarcidos son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Desaparición forzada</li> <li>• Ejecución extrajudicial</li> <li>• Tortura física y psicológica</li> <li>• Desplazamiento forzado de menores</li> <li>• Reclutamiento forzado de menores</li> <li>• Violencia sexual y violación sexual</li> <li>• Violaciones en contra de la niñez</li> <li>• Masacres</li> <li>• Otras violaciones no contempladas anteriormente que serán conocidas y resueltas por la CNR.</li> </ul> <p>Para los efectos de definición e interpretación de las figuras descritas se deberá tomar en cuenta la legislación interna vigente, las convenciones internacionales, sean generales o particulares, que establecen reglas expresamente reconocidas por el Estado de Guatemala; la costumbre internacional como prueba de una práctica generalmente aceptada como derecho; los principios generales de derechos reconocidos por las naciones; los informes de los mecanismos convencionales y extra convencionales de protección a derechos humanos reconocidos por el Estado de Guatemala; y, los informes emitidos tanto por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, como por el Sistema de Naciones Unidas.</p>

---

*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.*

---

Texto actual	Versión entregada a la Red de organizaciones de víctimas
<b>Artículo 2. Principios, medidas y criterios de resarcimiento / Artículo 2. Principios y prioridades del resarcimiento.</b>	
<p>los mecanismos convencionales y extra convencionales de protección a derechos humanos reconocidos por el Estado de Guatemala; y, los informes emitidos tanto por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, como por el Sistema de Naciones Unidas.</p>	

“El texto tachado fue eliminado en la nueva versión del acuerdo”

**Texto añadido**

Primeramente resalta el cambio de conflicto armado interno por enfrentamiento armado interno. No sabemos si ello obedece a un intento por eludir responsabilidades respecto al derecho internacional humanitario -en cuyo caso es una tarea fallida, dado que éste es aplicable a los crímenes cometidos durante el conflicto armado interno, independientemente de la denominación que se le dé como ya se ha demostrado en sede judicial<sup>16</sup> o un nuevo paso en este discurso de negación de la verdad histórica que ha resurgido con el nuevo Gobierno.

Igualmente preocupante es la eliminación en el segundo *considerando* y en el articulado del adjetivo “civiles” referido a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno y beneficiarios 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”<sup>17</sup>.

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<sup>18</sup> “como parte de un ataque generalizado o sistemático contra una población civil y con conocimiento de dicho ataque”. 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 o de guerra durante el conflicto armado interno. 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 de Guatemala.

<sup>16</sup> 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

<sup>17</sup> 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](http://www.impunitywatch.org/docs/IW_La_hora_de_la_verdad.pdf)

<sup>18</sup> 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.

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 presentamos a continuación, que en la primera propuesta entregada en 2012 incluso no existía:

*El nuevo artículo 2 ter. 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*

*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.*

Texto actual	Versión entregada a la Red de organizaciones de víctimas
<b>Artículo 2 bis. Política de resarcimiento. (Nuevo)</b>	
<p>Para impulsar el resarcimiento a las víctimas de violaciones de derechos humanos, el PNR puede hacerlo recurriendo a las siguientes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dignificación de las víctimas</li> <li>• Resarcimiento cultural</li> <li>• Reparación psicosocial y rehabilitación</li> <li>• Restitución material</li> <li>• Resarcimiento económico<sup>19</sup>.</li> </ul>	<p><b>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.</b></p> <p><b>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.</b></p> <p><b>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.</b></p> <p>Para <del>impulsar</del> <b>implementar</b> el resarcimiento a las víctimas de violaciones de derechos humanos, el PNR <b>impulsará de manera integral</b> <del>puede hacerlo recurriendo a</del> las siguientes medidas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Dignificación de las víctimas</li> <li>• Resarcimiento cultural</li> <li>• Reparación psicosocial y rehabilitación</li> <li>• Restitución material</li> <li>• Resarcimiento económico</li> </ul>

“El texto tachado fue eliminado en la nueva versión del acuerdo”

**Texto añadido**

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 trabajo iniciada en 2008 de colaboración con el Ministerio Público y que se había traducido

<sup>19</sup> Inciso final del artículo 2 vigente

en el traslado de 14 mil 927 expedientes del Programa Nacional de Resarcimiento al Ministerio Público, ente encargado de la persecución penal.

El siguiente párrafo del citado artículo 2 bis 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, sólo que esta vez se hacen de manera ejemplificativa –“tales como” señala el artículo- añadiendo posteriormente un criterio de resarcimiento en los casos de desplazamiento de personas, el reclutamiento forzado de menores y las 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.

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<sup>20</sup>. La Comisión Nacional de Resarcimiento determinará mecanismos de solución amistosa en aquellos casos en que hubiere solicitud de peticionarios.*

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.

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 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.

## **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:

<sup>20</sup> El subrayado es nuestro

Texto actual	Versión entregada a la Red de organizaciones de víctimas
<b>Artículo 4 Bis. Consejo Consultivo</b>	
<p>Se establece como órgano de consulta de la Comisión, el Consejo Consultivo de Organizaciones de Víctimas, con cinco miembros, donde se incluya a representantes de mujeres víctimas, pueblos indígenas y organizaciones de derechos humanos, quienes serán nombrados a través de Acuerdo Gubernativo dentro de un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de publicación del presente acuerdo. Los integrantes de este consejo podrán participar en las reuniones de las Comisión con voz pero sin voto.</p>	<p><del>Se establece como órgano de consulta de la Comisión, el Consejo Consultivo de Organizaciones de Víctimas, con cinco miembros, donde se incluya a representantes de mujeres víctimas, pueblos indígenas y organizaciones de derechos humanos, quienes serán de un plazo de treinta días contados a partir de la fecha de publicación del presente acuerdo. Los integrantes de este consejo podrán participar en las reuniones de las Comisión con voz pero sin voto.</del></p> <p><b>La Comisión Nacional de Resarcimiento convocará a las organizaciones, comités y/o asociaciones de víctimas con representación nacional por lo menos cuatro veces al año, quienes designarán a sus respectivos representantes para informar, darle seguimiento y evaluar el Plan Estratégico Institucional, el Plan Operativo Anual y el régimen presupuestario y su ejecución. A través de la Presidencia de la Comisión Nacional de Resarcimiento se podrán hacer convocatorias extraordinarias para tratar asuntos de urgencia.</b></p> <p><b>La Comisión Nacional de Resarcimiento evaluará las propuestas provenientes de este tipo de convocatorias, <u>que podrán ser incorporadas a la gestión de la política pública de resarcimiento.</u></b></p>

“El texto tachado fue eliminado en la nueva versión del acuerdo”

**Texto añadido**

Si ya de por sí la creación del Consejo Consultivo del PNR en el 2005 en sustitución de la componente de la sociedad civil en el órgano rector del Programa fue un duro golpe para la participación de las víctimas en el PNR<sup>21</sup>, el nuevo proyecto da un nuevo giro de tuerca estableciendo que el PNR convocará con carácter consultivo –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.

<sup>21</sup> El consejo Consultivo, como señala el artículo tenía funciones de consulta. De todas formas esta instancia nunca se conformó.

No se dice nada de qué se entiende por representación nacional – v.g. ¿todos los departamentos de Guatemala? ¿los más representativos?- por lo que de nuevo nos encontramos ante una estrategia de legitimación mediante el supuesto diálogo y divisionismo que puede permitir convocar a aquellas organizaciones más afines a sus políticas con tan sólo calificarlas de representación nacional y dejar fuera otras precisamente por lo contrario.

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

Esta reforma al articulado del Acuerdo Gubernativo 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 reparaciones. Ello ha provocado que numerosos comités de víctimas se avoquen directamente a su persona para la solicitud de las mismas sin el control debido de las oficinas regionales del PNR<sup>22</sup>.

Texto actual	Versión entregada a la Red de organizaciones de víctimas
<b>Artículo 5. Funciones de la Comisión</b>	
<p>Las funciones de la Comisión Nacional de Resarcimiento son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definir la política nacional del PNR.</li> <li>b) Velar por el resarcimiento individual y/o colectivo de las víctimas civiles de violaciones a los derechos humanos de delitos de lesa humanidad cometidos durante el conflicto armado interno.</li> <li>c) Aprobar los reglamentos, manuales, instructivos y procedimientos del PNR, presentados por la Dirección Ejecutiva.</li> <li>d) Consultar con comunidades y organizaciones de víctimas, de pueblos indígenas y derechos humanos, las medidas de resarcimiento a implementar, a través del consejo consultivo del PNR.</li> <li>e) Aprobar los programas anuales del PNR y sus requerimientos financieros, presupuestarios y administrativos.</li> </ul>	<p>Las funciones de la Comisión Nacional de Resarcimiento son:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Definir la política nacional de PNR.</li> <li>b) <del>Velar por el resarcimiento individual y/o colectivo de las víctimas civiles de violaciones a los derechos humanos de delitos de lesa humanidad cometidos durante el conflicto armado interno.</del> <b>Establecer los montos del resarcimiento económico de conformidad con lo establecido en el artículo 2 Ter del presente acuerdo y velar por el cumplimiento integral del resarcimiento individual y/o colectivo de las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidos durante el enfrentamiento armado interno.</b></li> <li>c) <b>Nuevo c) Establecer mecanismo de diálogo y de solución amistosa con peticionarios de resarcimiento.</b></li> </ul>

<sup>22</sup> De hecho tenemos constancia que varios de los responsables regionales del PNR “animan” a los comités a negociar directamente con el Presidente de la CNR

Texto actual	Versión entregada a la Red de organizaciones de víctimas
<b>Artículo 5. Funciones de la Comisión</b>	
<p>Resolver los casos y situaciones no previstos en el presente Acuerdo, conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales, salvo, que por la naturaleza del caso, la situación o por imperativo legal haya que recurrir a otras instancias, autoridades o procedimientos.</p> <p>f) Requerir los informes que sean necesarios sobre la ejecución financiera y sobre los avances del Programa, a la Dirección Ejecutiva.</p> <p>g) Las demás funciones que contribuyan al mejor desarrollo del PNR.</p> <p>h) La Comisión Nacional de Resarcimiento elaborará su reglamento interno dentro los treinta días siguientes a la fecha de su primera integración.</p>	<p>d) Aprobar <b>su reglamento interno así como</b> los reglamentos, manuales, instructivos y procedimientos del PNR, presentados por la Dirección Ejecutiva.</p> <p>e) Consultar con comunidades y organizaciones de víctimas, de pueblos indígenas y derechos humanos, las medidas de resarcimiento a implementar, <del>a través del consejo consultivo del PNR.</del></p> <p>f) Aprobar los programas anuales del PNR y sus requerimientos financieros, presupuestarios y administrativos.</p> <p>g) Resolver los casos y situaciones no previstos en el presente Acuerdo, conforme a las leyes, reglamentos y demás disposiciones legales, salvo, que por la naturaleza del caso, la situación o por imperativo legal haya que recurrir a otras instancias, autoridades o procedimientos.</p> <p>h) Requerir los informes que sean necesarios sobre la ejecución financiera y sobre los avances del Programa, a la Dirección Ejecutiva.</p> <p><b>Nuevo j) Delegar en el Presidente de la Comisión Nacional de Resarcimiento la aprobación, resolución y otorgamiento de las medidas de resarcimiento de conformidad con lo establecido en el presente acuerdo gubernativo.</b></p> <p>i) Las demás funciones que contribuyan al mejor desarrollo del PNR.</p> <p><del>La Comisión Nacional de Resarcimiento elaborará su reglamento interno dentro los treinta días siguientes a la fecha de su primera integración.</del></p>

“El texto tachado fue eliminado en la nueva versión del acuerdo”

**Texto añadido**

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

*Es legítimo preguntarse si el PNR no ha funcionado hasta ahora por ineficiencia de las diferentes administraciones por las cuales ha pasado o sencillamente porque sus eventuales resultados habrían afectado los intereses de algunos sectores de la sociedad interesados no sólo en promover el olvido de lo que pasó realmente en esos años oscuros de la historia del país, sino también en fomentar la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno.*

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 que se limita señalar la posibilidad de pago en casos de sentencias judiciales y de soluciones amistosas<sup>23</sup>. A mayor abundamiento es necesario señalar que este artículo 2Ter establece que los montos del resarcimiento económico serán determinados por la Comisión Nacional de Resarcimiento de conformidad con los criterios de priorización establecidos en este acuerdo. No existe ningún criterio de priorización en el proyecto de acuerdo por lo que es imposible guiarse por el mismo a efectos de establecer los montos.

## Dependencia de la existencia del PNR de la disponibilidad financiera del Estado

La modificación del Art.12 del proyecto de Acuerdo 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:

Texto actual	Versión entregada a la Red de organizaciones de víctimas
<b>Artículo 12. Asignación de recursos</b>	
	<p><b>El Ministerio de Finanzas Públicas a partir de que cobre vigencia el presente acuerdo, hará las provisiones presupuestarias correspondientes a efecto de asegurar la asignación de los recursos financieros para que el Programa Nacional de Resarcimiento continúe en funcionamiento, tomando en cuenta lo estipulado en el artículo 12 del Acuerdo Gubernativo 258-2003. Dicha asignación estará supeditada a la disponibilidad financiera del Estado.</b></p>

“El texto tachado fue eliminado en la nueva versión del acuerdo”

### Texto añadido

Las consecuencias de una medida de una 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 recursos financieros al mismo. 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, terreno en el que, como hemos visto en el capítulo anterior, el PNR se mueve como pez en el agua para conseguir sus objetivos políticos.

<sup>23</sup> 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.

Sumado a todo esto cabe mencionar que en la propuesta de reforma entregada a las víctimas, al igual que el acuerdo vigente; no se contempló ningún esfuerzo por integrar un enfoque de género, que permitiera poder atender desde el Estado las situaciones a las que se enfrentaron las mujeres durante el conflicto armado interno.

## Conclusiones

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 conflicto armado interno en el marco general de las obligaciones que el Estado de Guatemala tiene para con ellas.

A los problemas históricos del PNR, especialmente su debilidad institucional y la falta de participación de las víctimas en el diseño de las políticas de reparación, se ha sumado bajo la presente administración una clara voluntad de modificar su naturaleza para adaptarla al enfoque político negacionista promovido por el actual Gobierno, especialmente por el titular de la Secretaría de la Paz.

El hecho de haber aprovechado la necesidad de prorrogar su existencia para modificar unilateralmente el Acuerdo Gubernativo de su creación, demuestran una clara voluntad de desvirtuar un Programa cuya existencia desde siempre resultó incómoda para determinados sectores, ya que implica un reconocimiento explícito desde el Estado de la comisión de violaciones a los derechos humanos cometidos en contra de la población civil durante los años del conflicto armado interno, con todo lo que ello lleva aparejada a nivel de responsabilidades penales para sus autores materiales e intelectuales.

En este sentido, cabe remarcar que, en el marco de la justicia transicional, el derecho a la reparación no puede garantizarse si no se acompaña con el derecho a la verdad y a la justicia (de hecho la reparación tiene que ser una resultante de este último)<sup>24</sup>. La preocupación de modificar el contenido del acuerdo de creación del PNR se sitúa en la línea de desvincular de la reparación de las graves violaciones a los derechos humanos de los otros derechos, especialmente el derecho a la justicia (reformulación del concepto de víctima, eliminación del listado de violaciones, eliminación de los crímenes de lesa humanidad, introducción de mecanismos como la solución amistosa, para citar algunos).

Un Programa de esta naturaleza, primero que todo, no debería ser susceptible de modificaciones al antojo del Gobierno de turno sino que tendría que formar parte de una política de Estado. Esta permeabilidad del Programa ante el enfoque que le van dando los sucesivos Gobiernos sigue siendo causada, principalmente, por su debilidad institucional. Su creación mediante un Acuerdo Gubernativo en vez de por Ley es una clara evidencia de la falta de voluntad política de cumplir con las obligaciones

---

*El Estado de Guatemala, sigue mostrándose sordo ante las necesidades de las víctimas del conflicto armado interno. Las instituciones concebidas para actuar para el bien de las mismas, siguen causando frustración y falta de confianza en un Estado que primeramente los masacró y que posteriormente, por medio de actitudes engañosas y excluyentes, se aleja cada día más del cumplimiento de sus deberes en términos de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no-Repetición.*

---

<sup>24</sup> “Los esfuerzos de reparación deben diseñarse de forma que estén estrechamente vinculados a otros esfuerzos de justicia de transición o reparación, por ejemplo en materia de justicia penal, búsqueda de la verdad y reforma institucional.” Fuente: Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos: Instrumentos del Estado de Derecho para Sociedades que han salidos de un conflicto; Naciones Unidas, Nueva York y Ginebra; 2008.

---

*Es necesario que no sean tenidas en cuenta las modificaciones propuestas unilateralmente por las autoridades a dicho Acuerdo Gubernativo y que simplemente se prorrogue el mandato del mismo, tal y como los representantes de las víctimas han repetido en numerosas ocasiones.*

*Que desde la Secretaría de la Paz, se encuentre la manera de resolver el problema de la falta de asignación presupuestaria para el Programa en la Propuesta de Presupuesto General de la Nación para el 2014.*

---

de reparación de las víctimas así como con las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico<sup>25</sup>.

Por otro lado es necesario remarcar que con ninguno de los Gobiernos bajo los cuales ha existido el PNR, se ha demostrado el interés en que el PNR funcionara, ya que no se ha trabajado en ningún momento en crear bases sólidas para el efectivo funcionamiento del mismo, obviándose la implementación de elementos imprescindibles para un programa de esta naturaleza, como por ejemplo la creación de un Registro Nacional de Víctimas que, por lógica, tendría que haber sido el primer paso para el establecimiento de una política nacional de reparación efectiva.

Existe una clara voluntad de entorpecer los procesos de reparación en un marco más amplio de revisionismo histórico, lo cual se ha evidenciado claramente con la reformulación de los principios rectores del Programa por parte de la actual administración. A esto se suma el uso lamentable que se ha dado al Programa en el transcurso de los años para dividir a las víctimas por medio de prácticas clientelares, especialmente en épocas electorales y a la cual asistamos muy probablemente a partir del año que viene.

A la luz de todo lo mencionado, es legítimo preguntarse si el PNR no ha funcionado hasta ahora por ineficiencia de las diferentes administraciones por las cuales ha pasado o sencillamente porque sus eventuales resultados habrían afectado los intereses de algunos sectores de la sociedad interesados no sólo en promover el olvido de lo que pasó realmente en esos años oscuros de la historia del país, sino también en fomentar la impunidad de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno.

Otra reflexión necesaria tras el presente análisis tiene que ver con las supuestas dinámicas de dialogo con las víctimas: la apertura al dialogo se vuelve inútil si no se garantiza la posibilidad de todas las partes de tener peso en las decisiones finales. No sólo ello, se convierte igualmente en un mecanismo de legitimación de la posición unilateral de una de las partes dada la falta de voluntad de llegar a acuerdos.

Es lamentable el declive de una iniciativa tan valiosa que, así como se había planteado, ofrecía por primera vez horizontes de coordinación entre PNR y víctimas y que ha terminado convirtiéndose en una más de las iniciativas estériles de dialogo del actual Gobierno con la sociedad civil, que nunca ofrecen resultados concretos o, en el peor de los casos, resultan ser mecanismos dilatorios o de legitimación, que aumentan inútilmente las expectativas de quienes en buena fe se acercan al dialogo y que terminan confirmando la plena vigencia lo que la Comisión de Esclarecimiento Histórico denominó allá por 1999 “Estado autoritario y excluyente de las mayorías, racista y patriarcal en su preceptos y en su práctica”<sup>26</sup>.

En ese sentido, luego de trece años de la firma de los acuerdos de Paz, el Estado de Guatemala, sigue mostrándose sordo ante las necesidades de las víctimas del conflicto armado interno. Las instituciones concebidas para actuar para el bien de las mismas,

<sup>25</sup> “[...] Que, con esa finalidad, el Gobierno presente al Congreso de la Republica con mayor urgencia un proyecto legislativo sobre reparación a las víctimas del enfrentamiento armado que impulse el Programa Nacional de Reparación [...]”; Recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Capitulo Quinto, pag. 62: III. Medidas de Reparación: Programa Nacional de Reparación.

<sup>26</sup> Comisión para el Esclarecimiento Histórico (junio 1999) *Guatemala, Memoria del Silencio*: TZ’INIL NA’TAB’AL. *Oficina de Servicios para Proyectos de las Naciones Unidas (UNOPS)*. Cap IV, pp. 21: Conclusiones: Las raíces Históricas del enfrentamiento armado.

siguen causando frustración y falta de confianza en un Estado que primeramente los masacró y que posteriormente, por medio de actitudes engañosas y excluyentes, se aleja cada día más del cumplimiento de sus deberes en términos de Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de no-Repetición.

## Recomendaciones

Que se respete el posicionamiento de las redes de víctimas sobre la propuesta de reforma al AG, dado que no sólo el Estado tiene la obligación de hacerlos partícipes en el diseño de la política de resarcimiento sino que también fueron convocados para ese fin por el propio PNR.

En este sentido, es necesario que no sean tenidas en cuenta las modificaciones propuestas unilateralmente por las autoridades a dicho Acuerdo Gubernativo y que simplemente se prorrogue el mandato del mismo, tal y como los representantes de las víctimas han repetido en numerosas ocasiones.

Que se mantenga el dialogo con los representantes de las víctimas siempre y cuando se demuestre explícitamente la voluntad de tomar en cuenta su punto de vista, recordando que el Programa Nacional de Resarcimiento no negocia con las víctimas, sino que trabaja para ellas.

Adicionalmente a considerar el posicionamiento de las víctimas, se invita a tomar en cuenta los resultados del análisis de la propuesta de reforma expuesto en el presente documento, dada la incoherencia de los cambios sugeridos con los principios rectores del derecho a la reparación de víctimas de violaciones a los Derechos Humanos y, más en general, de la Justicia Transicional.

Que desde la Secretaría de la Paz, se encuentre la manera de resolver el problema de la falta de asignación presupuestaria para el Programa en la Propuesta de Presupuesto General de la Nación para el 2014, consiguiendo una asignación presupuestaria para el Programa Nacional de Resarcimiento para el año 2014, que sea suficiente para la ejecución del mismo y para el cumplimiento de los compromisos adquiridos en el transcurso de los últimos dos años en términos de reparación colectiva, recordando que la actual situación de incertidumbre alrededor del futuro del programa, ha sido causada por un retardo injustificado en el trámite de aprobación por parte de dicha institución.

Igualmente es necesario que el trabajo del Programa Nacional de Resarcimiento, no sólo se rija por las obligaciones del Estado hacia las víctimas, sino que también sobre los principios de respeto de la dignidad humana, no perdiendo nunca de vista el hecho que el Programa nace como una responsabilidad del Estado de resarcir las violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el conflicto armado interno. Ello implica tener siempre presente quiénes son sus beneficiarios y cuáles son los efectos en los mismos de las malas prácticas que han caracterizado el trabajo del Programa desde su creación.

Es por todo ello que como IW, instamos a las autoridades del Programa Nacional de Resarcimiento a cumplir con sus obligaciones ante las víctimas civiles del conflicto armado interno.

---

*Es necesario que el trabajo del Programa Nacional de Resarcimiento, no sólo se rija por las obligaciones del Estado hacia las víctimas, sino que también sobre los principios de respeto de la dignidad humana, no perdiendo nunca de vista el hecho que el Programa nace como una responsabilidad del Estado de resarcir las violaciones a los Derechos Humanos cometidas durante el conflicto armado interno, que desde la Secretaría de la Paz, se encuentre la manera de resolver el problema de la falta de asignación presupuestaria para el Programa en la propuesta del Presupuesto General de la Nación para el 2014.*

---

**PRONUNCIAMIENTO PÚBLICO.  
EL MOVIMIENTO NACIONAL DE VÍCTIMAS Q'ANIL TINAMIT Y  
LA RED DE ORGANIZACIONES DE VÍCTIMAS.  
AL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPUBLICA DE GUATEMALA  
OTTO PEREZ MOLINA,**

**MANIFESTAMOS:**

1. El periodo de vigencia del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), contenido en el Acuerdo Gubernativo 258-2003 y sus reformas, vence el 31 de diciembre del presente año, dejando abierta la puerta de prorrogar su periodo de vigencia luego de evaluar si este ha cumplido con su misión.
2. Desde noviembre del año pasado, a la fecha, las autoridades del PNR han presentado TRES PROPUESTAS DE REFORMA A DICHO ACUERDO. Desde ese entonces, las organizaciones de víctimas, establecimos una mesa de trabajo con las autoridades del PNR, en donde hemos expresado de común acuerdo nuestras consideraciones y propuestas; las que hemos entregado por escrito, en enero y mayo respectivamente.
3. Con preocupación CONSTATAMOS que nuestras propuestas no fueron incluidas. Recientemente la Comisión Nacional de Resarcimiento ha presentado una nueva propuesta la cual es regresiva en materia de Derechos Humanos, pues modifica sustantivamente la naturaleza del Programa, que fue diseñado para resarcir y dignificar a las víctimas civiles de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el Conflicto Armado Interno.
4. En el proyecto de Presupuesto General del Estado para el año 2014, firmado por el Presidente de la República y entregado al Congreso de la República, el monto asignado a la Secretaría de la Paz, entidad del Estado a la cual el PNR está adscrita, no prevé ni siquiera los 145 millones de quetzales de los que le fueron asignados para el año 2013, a efectos de resarcir a las víctimas civiles del conflicto armado interno.
5. A 10 años de funcionamiento, el Programa Nacional de Resarcimiento aún no ha cumplido con su mandato de resarcir y reparar los daños y violaciones a los Derechos Humanos infringidos a la población civil, en razón de esto se está ante la necesidad de prorrogar la vigencia del Programa para concluir con los procesos actualmente llevados y los que aún no han sido conocidos.

Por lo anteriormente expuesto

**DEMANDAMOS**

1. Al Presidente de la República Otto Pérez Molina: que respete los contenidos y espíritu del Acuerdo Gubernativo vigente que creó el Programa Nacional de Resarcimiento y solicitamos públicamente la pronta aprobación de dicho Acuerdo con una ampliación de vigencia por 10 años más.

2. No avalamos y no respaldamos las modificaciones que la Comisión Nacional de Resarcimiento ha realizado sobre el Acuerdo Gubernativo en proceso de trámite, por cuanto dichas reformas lesionan el espíritu de un resarcimiento justo y digno para las víctimas civiles y vulnera los contenidos de la política pública aprobada e instalada en el 2,003.
3. Así mismo nos indigna la falta de inclusión en la propuesta de presupuesto General del Estado 2,014 presentado al Congreso por el ejecutivo, de un monto para resarcir a las víctimas civiles del Conflicto Armado Interno a través del PNR. Ello pone en peligro la continuidad de resarcir a las víctimas como parte de los compromisos de paz asumidos por el Estado.
4. Exigimos al Presidente de la República, signatario de los Acuerdos de Paz, que honre estos compromisos además de los compromisos adquiridos ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y otras instancias internacionales.

Guatemala 6 de Septiembre de 2013.

# impunity watch

**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 del 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](mailto: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](mailto:iw-guatemala@impunitywatch.org)

[www.impunitywatch.org](http://www.impunitywatch.org)

© Impunity Watch 2013



*Al servicio  
de las personas  
y las naciones*

El Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 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 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.