

20 AÑOS DEL PNR

Impacto del Programa Nacional de Resarcimiento
para las víctimas del conflicto armado de Guatemala



20 AÑOS DEL PNR

Impacto del Programa Nacional de Resarcimiento para las víctimas del conflicto armado de Guatemala

Guatemala, diciembre 2023

Contenido

Introducción	1
1. Derecho a la reparación	2
2. Política Nacional de Reparación	4
a. Violaciones y medidas de reparación	4
b. Enfoques de género y de pueblos indígenas	7
3. Demandas de las víctimas	9
4. Desarrollo del PNR	10
5. Resultados	12
a. Expedientes	12
b. Personas beneficiadas	15
c. Medidas entregadas	16
d. Presupuesto ejecutado	18
e. Mujeres atendidas	19
6. Impacto y valoraciones	21
a. Organizaciones de víctimas	21
b. Significado político del PNR	22
c. Debilidades del programa	23
7. Futuro de la reparación	24
a. Prórroga del acuerdo gubernativo	25
b. Alternativas de reparación	27
Recomendaciones	32
Conclusiones	33
Referencias	35

Introducción

En Guatemala, las víctimas del conflicto armado interno (1960-1996) han enfrentado grandes dificultades para acceder a la reparación. El principal obstáculo ha sido la falta de voluntad política de los distintos gobiernos posteriores a la firma de la paz para cumplir con el deber del Estado de reparar los daños causados a las víctimas y sobrevivientes, particularmente a las comunidades indígenas que fueron arrasadas por la guerra. Además de la incapacidad de los directivos del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) para cumplir con su trabajo.

El PNR se creó en el 2003 como parte de los Acuerdos de Paz¹. El Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) a la Legalidad establece que “toda violación a un derecho humano da lugar a un derecho de la víctima a obtener reparación e impone al Estado el deber de reparar”². Este acuerdo también contempla que la entidad estatal que tendrá a su cargo el resarcimiento debe tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH)³.

Por su parte, el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos reconoce que “es un deber humanitario resarcir y/o asistir a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Dicho resarcimiento o asistencia se hará efectivo a través de medidas y programas gubernamentales de carácter civil y socioeconómico, dirigidos en forma prioritaria a quienes más lo requieran, dada

su condición económica y social”⁴.

Respecto a la restitución de tierras a las personas desplazadas, el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado dispone que, “en el caso particular del abandono de tierras a causa del enfrentamiento armado, el gobierno promoverá la devolución de las tierras a los poseedores originarios y/o buscará soluciones compensatorias adecuadas”⁵.

En 1996, la Ley de Reconciliación Nacional le asignó a la Secretaría de la Paz (SEPAZ) la función de coordinar la asistencia a las víctimas⁶; y en 1999, la CEH recomendó crear y poner en marcha un programa nacional con medidas individuales y colectivas basadas en los principios de equidad, participación social y respeto a la identidad cultural⁷.

Con base en estos antecedentes, en el 2000 las organizaciones de víctimas y derechos humanos crearon la Instancia Multiinstitucional por la Paz y la Concordia (IMPC) con el propósito de incidir en la instalación del PNR. Esta instancia propuso que se aprobará una ley de reparación; sin embargo, ante la falta de voluntad política del Congreso de la República para aprobar una norma legal, en el 2003 el presidente Alfonso Portillo emitió el Acuerdo Gubernativo 258-2003 que dio vida al actual programa. Meses antes, en el 2002, tras una larga negociación entre la IMPC y el gobierno, con la moderación de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala

¹Acuerdo Gubernativo 258-2003 aprobado el 7 de mayo de 2003, por el presidente de la República en Consejo de Ministros.

²Gobierno de Guatemala y URNG, Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, Madrid, 12/12/1996, párr. 19.

³Loc. cit.

La CEH emitió su informe Guatemala: Memoria del Silencio el 25/02/1999.

⁴Gobierno de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, México, 29/03/1994, párr. 8.

⁵Gobierno de Guatemala y URNG, Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, Oslo, 17/06/1994, capítulo 2, párr. 9.

⁶Artículo 9 de la Ley de Reconciliación Nacional.

⁷CEH, Guatemala: Memoria del Silencio, Tomo V: Conclusiones y recomendaciones, Guatemala, 1999, recomendaciones 7 y 9.

(MINUGUA)⁸, se aprobó la Política Nacional de Reparación conocida como el Libro Azul⁹.

El PNR ha operado durante veinte años y el 31 de diciembre de 2023 finalizará la vigencia del acuerdo gubernativo que le dio vida. Debido a esto, las organizaciones de víctimas y de derechos humanos consideran necesario que el Gobierno prorrogue el período de este acuerdo por 10 años más, debido a que el programa no ha cumplido su misión y el Estado mantiene una deuda histórica con las víctimas del conflicto armado.

En el presente informe se analizan los principales logros, obstáculos y retos del PNR, y las alternativas de reparación que tienen las víctimas del conflicto armado interno. Este informe se basa en información pública, estudios especializados en el tema, entrevistas con víctimas y representantes de la sociedad civil, y en la normativa nacional e internacional sobre la materia.

1. Derecho a la reparación

El derecho a la reparación a víctimas de graves violaciones a los derechos humanos está reconocido en la normativa nacional e internacional. A nivel internacional se reconoce 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”¹⁰. En el mismo sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH) “ha indicado que toda violación de una obligación internacional que haya producido daño comporta el deber de repararlo adecuadamente, y que esta disposición... constituye uno de los principios fundamentales del Derecho Internacional contemporáneo sobre responsabilidad de un Estado”¹¹. “La reparación ha de ser proporcional a la gravedad de las violaciones y al daño sufrido”¹², “no pueden implicar ni enriquecimiento ni empobrecimiento para la víctima o sus familiares, y deben guardar relación directa con las violaciones declaradas”¹³.

Este derecho tiene una dimensión sustantiva y una procesal¹⁴; la dimensión sustantiva se refiere a la obligación de los Estados de reparar los daños a través de medidas concretas, y la dimensión procesal consiste en los procedimientos disponibles para que las víctimas puedan reclamar su derecho. La reparación también tiene una dimensión individual y una colectiva; la dimensión individual busca restituir a las víctimas en el ejercicio de sus derechos y recuperar su confianza en las instituciones públicas¹⁵, mientras que la dimensión colectiva persigue “atender el daño causado a sujetos colectivos

⁸PNR, Primer informe temático 2006-2007, La vida no tiene precio: Acciones y omisiones de resarcimiento en Guatemala, Guatemala, Magna Terra Editores, 2007, pág. 31.

⁹La Política Nacional de Reparación fue firmada el 05/11/02, por el presidente Alfonso Portillo, cuatro delegados del gobierno y 19 representantes de la IMPC.

¹⁰Organización de las Naciones Unidas (ONU), Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, 2005, Principio 31 (Derechos y deberes dimanantes de la obligación de reparar).

¹¹Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de reparaciones y costas del 21/07/89, párr. 25; y Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas del 01/09/16, párr. 210.

¹²ONU, 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, 2005, numeral IX, párr. 15.

¹³Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas del 16/11/09, párr. 150.

¹⁴Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH), Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto, Programas de reparaciones, Nueva York y Ginebra, 2008, pág. 6.

¹⁵Loc. cit.



Foto: Marcha por el 25 aniversario del asesinato de monseñor Gerardi, 26 de abril de 2023.

afectados por hechos violentos”¹⁶.

Por otro lado, la reparación requiere de la complementariedad entre medidas materiales y simbólicas; las primeras contribuyen a superar los daños particulares y las causas estructurales que dieron lugar a las violaciones a derechos humanos, por lo que pueden tomar la forma de indemnizaciones o de paquetes de servicios de salud, educación, vivienda y otros. Mientras que las medidas simbólicas buscan incidir en el imaginario social para fomentar el recuerdo de los hechos históricos, dignificar la memoria de las víctimas, reconocer los sufrimientos a los que estas fueron sometidas, acompañar los procesos de duelo y promover la prevención de la violencia¹⁷.

No hay una única vía para que los Estados cumplan con hacer efectivo el derecho a la reparación, siempre que se trate de un mecanismo que proporcione una respuesta pronta a las víctimas. “Tanto por la vía penal como por la civil, administrativa o disciplinaria, toda víctima debe tener la posibilidad de ejercer un recurso accesible, rápido y eficaz... Pueden proporcionarse reparaciones mediante programas... financiados por fuentes nacionales o internacionales...”¹⁸. Además, estos programas y procedimientos especiales deben sujetarse a una amplia publicidad, para que las víctimas puedan enterarse de su existencia, tanto si están en el interior o el exterior del país¹⁹.

¹⁶Ibíd., pág. 81.

¹⁷Defensoría del Pueblo de Colombia, Contenido y alcance del derecho a la reparación. Instrumentos para la protección y observancia de los derechos de las víctimas, Colombia, s/f, pág. 80.

¹⁸ONU, Conjunto de principios actualizado, op. cit., Principio 32 (Procedimientos de reparación).

¹⁹Ibíd., Principio 33 (publicidad de los procedimientos de reparación).

En contextos de justicia transicional, se instalan programas administrativos para dar respuesta a grupos amplios de la población civil que han sido víctimas de violaciones graves, masivas o sistemáticas. En estos casos, “los programas administrativos de reparación tienen el potencial de ser más inclusivos, accesibles y sobre todo eficaces en brindar reparación a las víctimas, que un tribunal. Por lo tanto, programas administrativos de reparación se crean a menudo en un contexto de justicia de transición a través de un acuerdo de paz o procesos legislativos”²⁰. En Guatemala, desde el 2003 las víctimas del conflicto armado disponen de la vía administrativa que proporciona el PNR para reclamar su derecho a la reparación.

2. Política Nacional de Resarcimiento

Como se indicó, la Política Nacional de Resarcimiento del PNR quedó plasmada en el documento denominado Libro Azul, que contiene los fundamentos, fines, criterios y medidas de reparación, además de la estructura, políticas, proyectos y acciones que debe implementar el programa con la participación de las víctimas²¹. Asimismo, en esta política se admite la responsabilidad del Estado por las violaciones cometidas contra la población civil durante el conflicto armado²².

Según la política, las medidas de resarcimiento deben orientarse hacia el fin superior de fortalecer el proceso de paz y favorecer la reconciliación de la sociedad guatemalteca; por eso el PNR debe contribuir a la reconstrucción del tejido social y al mejoramiento de las

condiciones socioeconómicas de los sectores afectados por el conflicto armado²³.

a. Violaciones y medidas de reparación

Según el Libro Azul, las violaciones a los derechos humanos por las que procede la reparación son: i) desaparición forzada, ii) ejecución extrajudicial, iii) tortura física y psicológica, iv) desplazamiento forzado, v) reclutamiento forzado de menores, vi) violencia sexual, vii) violaciones en contra de la niñez, y viii) masacres²⁴. Esta lista quedó abierta en el artículo 2 BIS del Acuerdo Gubernativo 258-2003, al contemplar que “serán resarcidas las violaciones a los derechos humanos que se encuentran contenidas en los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos reconocidos y ratificados por el Estado de Guatemala”. Esta disposición es apropiada porque la realidad del país demuestra que la población civil fue sometida a diversas formas de violencia.

De acuerdo con los estándares internacionales, para que las víctimas obtengan una reparación adecuada, efectiva y rápida, los Estados deben procurar que tal reparación sea integral, es decir que no se limite a la entrega de una compensación económica. Para la Corte IDH, el concepto de reparación integral “implica el restablecimiento de la situación anterior y la eliminación de los efectos que la violación produjo, así como una indemnización como compensación por los daños causados”²⁵.

Por eso el PNR debía implementar varias medidas de reparación (materiales y simbólicas, individuales y colectivas), que abarquen la restitución, la indemnización, la

²⁰Procurador de los Derechos Humanos (PDH), Informe de monitoreo. Sedes regionales del Programa Nacional de Resarcimiento, Guatemala, 2018, pág. 12.

²¹PNR, Política Nacional de Reparación, Guatemala, 2002, pág. 20.

²²Ibid., pág. 10.

²³Ibid., pág. 11.

²⁴Ibid., págs. 22 y 23.

²⁵Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, op. cit., párr. 150.

rehabilitación, la satisfacción y las garantías de no repetición²⁶, que son las formas reconocidas por la normativa internacional para llevar a cabo la reparación integral.

Figura 1. Formas de reparación según la normativa internacional

Restitución

- Persigue devolver a la víctima a la situación en que se encontraba con anterioridad a la violación.
- Incluye tanto la restitución material, como la restitución de derechos.

Indemnización

- Consiste en la compensación dineraria de los daños materiales e inmateriales que no puedan restituirse, y los perjuicios económicamente valiables que sean consecuencia de la violación.

Rehabilitación

- Busca que las víctimas superen las afectaciones físicas, psíquicas y emocionales, a través de la atención médica o psicológica.

Satisfacción

- Reconoce la dignidad de las víctimas, y reivindica su vida y su memoria; además permite conocer la verdad.
- Su contenido es amplio, aunque su finalidad es la reparación del daño inmaterial.

Garantías de no repetición

- Su objetivo es hacer frente a las causas estructurales que dieron lugar a las violaciones en contra de la población civil, para que no vuelvan a ocurrir.

La Política Nacional de Reparación contempla cuatro medidas de reparación: i) restitución material, ii) indemnización económica, iii) reparación psicosocial y rehabilitación, y iv) dignificación de las víctimas²⁷. El artículo 2 BIS del acuerdo gubernativo de creación del PNR agrega una quinta medida: el resarcimiento cultural.

Figura 2. Medidas de reparación del PNR

Restitución material

- Comprende la restitución de tierra, la vivienda, la seguridad jurídica de la tierra y la inversión productiva.

Indemnización económica

- Puede ser un monto dinerario o una pensión económica.

Reparación psicosocial y rehabilitación

- Abarca la atención psicosocial, la rehabilitación a personas con discapacidad, y la atención a mujeres víctimas de violencia sexual, niñez desaparecida y adultos mayores.

Dignificación de las víctimas

- Contempla la conmemoración del Día de la Dignidad de las Víctimas, la difusión del informe de la CEH, la creación de museos y monumentos de dignificación, el fomento de la cultura de paz y las exhumaciones.

²⁶ONU, Principios y Directrices Básicos sobre Reparaciones, op. cit., párr. 18.

²⁷Ibid., pág. 23

Resarcimiento cultural

- Plantea acciones como la divulgación de las culturas del país, la recopilación de los saberes de las comunidades afectadas, la recuperación de las historias comunitarias, el fomento de la multiculturalidad e interculturalidad, y el rescate de los idiomas maternos.

Al revisar las medidas de reparación que contempla el PNR puede notarse que no figuran las garantías de no repetición, que son necesarias para asegurar el éxito de las otras medidas porque persiguen la eliminación de las causas que dieron origen a las violaciones, a través de acciones como el control efectivo de las fuerzas armadas y de seguridad, el fortalecimiento de la independencia judicial, la protección a los defensores de derechos humanos, la educación y la capacitación en derechos humanos y derecho internacional humanitario, entre otras²⁸.

En cuanto a la indemnización económica, los artículos 2 TER y 5 del acuerdo gubernativo del PNR disponen que a la Comisión Nacional de Resarcimiento (CNR) le corresponde fijar los montos, por ser el órgano de conducción del PNR²⁹. La CNR cumplió este mandato a través del Acta 10-2006, que señala montos de Q20 mil a Q44 mil según la violación o las violaciones sufridas.

Tabla 1. Montos de indemnización económica del PNR

Violación	Monto
Ejecución extrajudicial, muerte en masacre o desaparición forzada	Q24,000
Tortura o violación sexual	Q20,000
Núcleo familiar con más de una víctima de ejecución extrajudicial, masacre o desaparición forzada	Q44,000
Sobreviviente de tortura o violación sexual con uno o varios familiares de una o más víctimas de ejecución extrajudicial, masacre o desaparición forzada	Q44,000

Fuente: Elaboración propia con información de Sin tregua³⁰.

Los gobiernos generalmente han recurrido a la entrega de indemnización económica, a pesar de ser una medida insuficiente para que las víctimas superen los daños sufridos a nivel individual, familiar y comunitario; además, existen familias que no están de acuerdo con recibir dinero por sus familiares muertos o desaparecidos. Una entrevistada opina que *“el resarcimiento [económico]”*

²⁸ONU, Principios y Directrices Básicos sobre Reparaciones, op. cit., párr. 23.

²⁹De acuerdo con el artículo 4 del Acuerdo Gubernativo 258-2003, la CNR se integra de la siguiente forma: “a) Un delegado del Presidente de la República quien la Presidirá. b) El Ministro de Finanzas Públicas. c) El Secretario de Planificación y Programación de la Presidencia -SEGEPLAN-. d) El Secretario de la Paz de la Presidencia -SEPAZ-. e) El Presidente de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos -COPREDEH-...”.

Las figuras del secretario de la SEPAZ y del presidente de la COPREDEH fueron eliminadas por los acuerdos gubernativos 98-2020 y 99-2020.

³⁰Solís, María Eugenia; El resarcimiento: “una deuda más pendiente con las mujeres en Guatemala”, en Sin tregua, Políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados, Chile, 2008, pág. 187.

*para la gente fue como una limosna... porque la vida de un ser humano no tiene precio...*³¹. En similar sentido, otro entrevistado explica: *“Logramos que se hiciera realidad el Programa Nacional de Resarcimiento, pero dentro del PNR apenas se logró que algunas víctimas y sobrevivientes del conflicto armado fueran resarcidas económicamente.... Fue un aporte simbólico, porque un ser querido no tiene precio... La gente se sintió reconocida un poco...”*³²; de esta forma reconocen que la indemnización económica fue un logro, aunque es insuficiente y no ha llegado a todas las víctimas.

Por otro lado, el monto de Q24 mil (US\$3,020) es mínimo comparado con la indemnización que ordena la Corte IDH, que en promedio es de US\$50 mil para la familia de una persona desaparecida³³. Mientras que el monto máximo de Q44 mil es insignificante en los casos de familias con uno o varios sobrevivientes de tortura o violación sexual, que al mismo tiempo tienen varios familiares muertos o desaparecidos, y varios integrantes entre quienes debe dividirse la indemnización. Un sobreviviente explica: *“aquí en [la comunidad] Las Dos Erres, la mayor parte ya fueron resarcidos [económicamente], pero con cosas mínimas... porque aquí hay familias que tenían hasta nueve, once o trece hijos [todos masacrados]”*³⁴; en los casos de familias que sufrieron la pérdida total o parcial de una generación, la indemnización del PNR no permite siquiera iniciar a “transformar las condiciones de pobreza en que se encuentran las víctimas en la actualidad”³⁵.

b. Enfoques de género y de pueblos indígenas

El informe de la CEH permitió conocer la gravedad y la magnitud de las violaciones cometidas en el conflicto armado: más de 200 mil víctimas entre muertos y desaparecidos, y más de un millón y medio de personas desplazadas; además de 669 masacres y 1,464 hechos de violencia sexual registrados³⁶. Si bien es cierto que las mujeres fueron víctimas de todo tipo de violaciones a sus derechos humanos, ellas sufrieron el 99% de casos de violencia sexual y en estos casos el 88.7% fueron mujeres mayas³⁷. La Corte IDH ha sostenido que ante la violencia sexual a mujeres “es preciso disponer una medida de reparación que brinde una atención adecuada a los padecimientos físicos y psicológicos sufridos por las víctimas, atendiendo a sus especificidades de género y etnicidad”³⁸.

El enfoque de género permite analizar las violencias específicas hacia las mujeres, las problemáticas sociales que permitieron tales violencias y las condiciones en que ellas se encuentran en la actualidad. Mientras que el enfoque de pueblos indígenas exige asegurar la inclusión de sus planteamientos y expectativas, respetar sus derechos colectivos, reivindicar el valor de sus culturas, y cuestionar las causas estructurales que dieron lugar a la violencia en su contra, como el racismo, la exclusión histórica y la desigualdad social; “una visión integral de las reparaciones debe ser capaz de valorar la perspectiva indígena

³¹Blanca Quiroa (integrante de la Asociación Familiares de Víctimas de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala, FAMDEGUA), entrevista del 21/01/21.

³²Humberto Caal (integrante de la Unión Nacional de Comunidades por los Derechos Humanos Integrales, UNACODHI), entrevista del 17/05/23.

³³Corte IDH, Caso Gudiel Álvarez y Otros (“Diario Militar”) Vs. Guatemala, sentencia de fondo, reparaciones y costas del 20/11/12, párr. 371.

³⁴Rodemiro Martínez (sobreviviente de la masacre en el parcelamiento Dos Erres, Petén), entrevista del 15/01/21.

³⁵Impunity Watch (1), Avances y obstáculos de la justicia transicional en Guatemala. Informe de monitoreo 2014-2017, Guatemala, 2018, pág. 103.

³⁶CEH, op. cit., Tomo III: Las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia, pág. 23.

³⁷Loc. cit.

³⁸Corte IDH, Caso González y otras (“Campo Algodonero”) Vs. México, op. cit., párr. 251.

para lograr la mayor idoneidad de las medidas que sean otorgadas³⁹.

La Política Nacional de Reparación reconoce que la violencia sexual no sólo dejó secuelas físicas y emocionales, sino que impactó a las comunidades por la estigmatización social que tiene aparejada⁴⁰; de esa cuenta, prevé la atención específica a las sobrevivientes de acuerdo con sus necesidades particulares, y la coordinación con instancias gubernamentales y de la sociedad civil para brindarles atención permanente⁴¹; sin embargo, en la práctica las acciones del PNR han sido limitadas porque han alcanzado a un número reducido de víctimas de violencia sexual y sólo han consistido en resarcimiento económico.

En el tema de acceso a la tierra, la política contempla el derecho de las mujeres en copropiedad junto a sus esposos, o en propiedad cuando estos fallecieron⁴²; no las

ve como titulares primarias. En cuanto a la rehabilitación, la política exige que se tome en cuenta el género, la edad y la identidad cultural de las víctimas, y que se priorice a las mujeres⁴³; no obstante, el PNR no ha implementado la atención psicosocial con enfoque de género, no ha desarrollado procesos sino acciones aisladas con bajo impacto en la rehabilitación psicoemocional, y no ha aplicado los conocimientos terapéuticos de los pueblos mayas.

Por eso una de las principales críticas al PNR es que carece de un enfoque de género que defina con claridad los criterios y los lineamientos para implementar medidas diferenciadas de reparación para mujeres y hombres⁴⁴; además, el programa no cuenta con una política de género, una unidad de género o asesoras en temas de género; tampoco mantiene un registro con datos actualizado y desagregado por género⁴⁵.



Foto: Memorial de las víctimas de desaparición forzada de Comalapa, 19 de junio de 2021

³⁹Garrido, Rafael; La reparación en clave de diversidad cultural: un desafío para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, 2013, pág. 70.

⁴⁰PNR, op. cit., págs. 32 y 33.

⁴¹Ibíd., pág. 33.

⁴²Ibíd., pág. 25.

⁴³Ibíd., pág. 29.

⁴⁴Impunity Watch (2), Policy Brief: reparación con perspectiva de género, una apuesta para contribuir al cambio de las estructuras de desigualdad y discriminación en Guatemala, Guatemala, 2014, pág. 14.

⁴⁵Impunity Watch (3), Creando un espacio para las voces de todas las víctimas. Hacia procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición (VJRNR) con sensibilidad de género en Guatemala, Guatemala, 2012, pág. 47.

Por otro lado, según los datos de la CEH, el 83% de las víctimas del conflicto armado fueron mayas⁴⁶. La Política Nacional de Reparación reconoce que la violencia y la militarización territorial interfirieron en el desarrollo normal de la vida comunitaria, el sistema de organización social, la espiritualidad, los idiomas, el vestuario y otros elementos identitarios de los pueblos indígenas⁴⁷; en consecuencia, contempla la recuperación de los elementos culturales de estos pueblos⁴⁸, la aplicación de la espiritualidad maya y la incorporación de profesionales indígenas en la atención psicosocial⁴⁹, además de la traducción y difusión de los informes Guatemala Nunca Más y Guatemala Memoria del Silencio a los idiomas mayas mayoritarios⁵⁰.

Estas acciones continúan siendo deudas hacia los pueblos mayas, porque el PNR carece de un enfoque de derechos de los pueblos indígenas que sea transversal en su quehacer. Al respecto, un entrevistado opina: *“El PNR no debe ser ejecutado según los parámetros de los gobiernos del pasado porque eso sería una burla, una ofensa a las víctimas... La reparación digna... debe ser culturalmente adecuada, colectivamente pensada y ejecutada con participación de las víctimas”*⁵¹.

3. Demandas de las víctimas

Las organizaciones de víctimas y sobrevivientes han participado activamente en el diseño y la implementación del PNR, para

que las familias y las comunidades reciban la reparación integral a que tienen derecho. Los daños causados por el conflicto armado fueron múltiples: comunidades arrasadas, casas destruidas, cultivos quemados, familias desintegradas, y el tejido social roto; *“muchas personas sufrieron violencia, persecución y abandono..., tuvieron que abandonar sus hogares, tuvieron que migrar... para algunas, recordar es como volver al pasado..., las heridas aún no han sanado, están mal y más las mujeres que fueron violadas en ese tiempo...”*⁵².

Con el funcionamiento del programa, las víctimas esperaban *“una casa y atención médica..., aunque el dinero también sirve para cubrir muchas necesidades...”*⁵³. Otros sobrevivientes esperaban la restitución de sus tierras, como este entrevistado: *“Cuando comenzó la desaparición de nuestros familiares [1981 a 1983] tuvimos que abandonar nuestras tierras... por eso nosotros estamos reclamando la tierra... queremos que el Estado nos reconozca estos daños y que asuma su responsabilidad”*⁵⁴. Otro entrevistado comparte: *“La mayor parte de la gente que vive aquí en El Tesoro, Patulul, fueron despojados de sus tierras de origen. Nosotros somos de Nebaj, de Chajul; somos desplazados internos... Las tierras que teníamos se quedaron, por eso la comunidad decidió que esto se tiene que resarcir colectivamente por el programa”*⁵⁵.

Respecto de las expectativas en la atención de los daños psicosociales y la reconstrucción del tejido social comunitario, una lideresa recuerda: *“Fui parte de las organizaciones que*

⁴⁶CEH, op. cit., Tomo V, pág. 21; y tomo II: Las violaciones de los derechos humanos y los hechos de violencia, pág. 321.

⁴⁷PNR, op. cit., pág. 17.

⁴⁸Loc. cit.

⁴⁹Ibid., pág. 29.

⁵⁰Ibid., pág. 35.

⁵¹Alfonso Huet (integrante de la Asociación de Desarrollo Integral Comunitario Indígena “Wakliiq”, ADICI), entrevista del 17/05/23.

⁵²Dámaris Machán (integrante de la Plataforma de Víctimas) entrevista del 23/06/23.

⁵³Eva Francisco (integrante de la de la Asociación Q’anil Maya Kaqchikel para el resarcimiento y desarrollo integral de las comunidades Víctimas del Conflicto Armado Interno de Chimaltenango, Asoq’anil), entrevista del 22/06/23.

⁵⁴Nicolás Ramírez (integrante de la Asociación Memoria, Dignificación y Esperanza, AMDE), entrevista del 21/06/23.

⁵⁵Jacinto Ceto (integrante de la Comunidad de Población en Resistencia de la Sierra, CPR-Sierra), entrevista del 21/06/23.



Foto: Día de la Dignidad de las Víctimas del Conflicto Armado Interno, 24 de febrero de 2023.

trabajaron la propuesta para el funcionamiento del Programa Nacional de Resarcimiento..., las cinco medidas de reparación son muy importantes... Una de las principales era la atención psicosocial porque todas las víctimas del conflicto armado estamos traumatadas, con temor en todo momento...; yo lo viví, no podía ver a un militar porque tenía mucho temor, no podía escuchar una avioneta porque sentía que era la misma situación de antes... Por eso el programa debía atender emocionalmente a las familias para que pudieran seguir con sus vidas..., seguir involucradas en los espacios de participación... Era una forma de buscar la armonía en las comunidades, porque sabemos que dentro de las comunidades viven víctimas y victimarios, y este es un tema muy fuerte...⁵⁶.

La necesidad de reconstruir el tejido comunitario también es planteada por otro líder: *“Desde un principio ubicamos la reconstrucción del tejido social como una necesidad para empezar el proceso de reconciliación entre las víctimas y no víctimas. Hay que entender que en las comunidades están mezclados los paramilitares y las*

víctimas, entonces la idea fundamental de como el Estado debe reconstruir ese tejido social dañado es a través del reconocimiento de las víctimas en las comunidades y la paz...⁵⁷. Estas fueron algunas de las expectativas de las víctimas para incidir en la instalación del PNR.

4. Desarrollo del PNR

Durante los primeros años (2003-2004) del PNR se crearon las condiciones para su funcionamiento y se instalaron catorce sedes regionales en las áreas geográficas más afectadas por el conflicto armado según la CEH⁵⁸. Las primeras medidas se otorgaron en el 2005, durante el gobierno de Óscar Berger (2004-2007), y consistieron en indemnizaciones económicas que beneficiaron a 144 personas (33 hombres y 111 mujeres) de los departamentos de Chimaltenango, Quiché, Sololá y Guatemala⁵⁹. La reparación tomó fuerza del 2006 al 2008, en los dos últimos años del gobierno de Berger y el primer año del gobierno de Álvaro Colom (2008-2011).

⁵⁶Feliciana Macario (integrante de la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala, CONAVIGUA), entrevista del 28/06/23.

⁵⁷Miguel Itzep (coordinador del Movimiento Nacional de Víctimas “Q’anil Tinamit”), entrevista del 27/06/23.

⁵⁸Barillas, Chimaltenango, Chiquimula, Cobán, Huehuetenango, Ixcán, Mazatenango, Nebaj, Nentón, Petén, Rabinal, San Marcos y Sololá.

⁵⁹PNR/SEPAZ, información proporcionada el 08/02/18 con base en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Inicialmente el PNR estaría vigente hasta el 31 de diciembre 2013; sin embargo, por la magnitud de las violaciones cometidas durante el conflicto armado, los primeros diez años resultaron insuficientes. Tras un largo periodo de cabildeo, de presentación de propuestas y de incertidumbre para las organizaciones de víctimas, el gobierno del exmilitar Otto Pérez (2012-2015) extendió la vigencia de Acuerdo por diez años más, hasta el 31 de diciembre de 2023, aunque no tomó en cuenta las propuestas provenientes de los sobrevivientes⁶⁰.

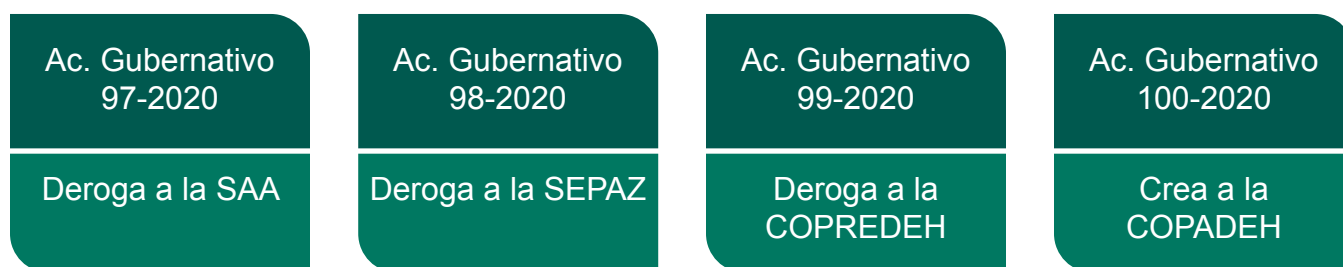
Esta última reforma fue la que incorporó de forma expresa el concepto de reparación integral en las medidas de reparación del PNR⁶¹, ya que sólo aparece de forma implícita en la Política Nacional de Reparación. Otro de los cambios significativos fue la eliminación del calificativo “civil” al término “víctima”⁶², que fue duramente criticado por las organizaciones de víctimas que consideraron que sería la vía para que el Estado utilice el programa para beneficiar a militares y paramilitares responsables de las violaciones a derechos humanos del pasado.

En el gobierno de Otto Pérez la reparación a las víctimas disminuyó considerablemente, el PNR experimentó “un progresivo

debilitamiento, con un bajo presupuesto, constante cambio de autoridades, personal poco calificado y condiciones precarias en las sedes regionales”⁶³. En el periodo de Jimmy Morales (2016-2019) se agravó la situación porque muy pocas personas fueron resarcidas debido a la falta de voluntad política del gobierno. El gobierno de Alejandro Giammattei (2020-2023) se agravó la situación porque el PNR pasó bajo la administración del Ministerio de Desarrollo Social y el gobierno no ha entregado ni un solo resarcimiento a las víctimas del conflicto armado.

El 31 de julio de 2020, el presidente Alejandro Giammattei publicó cuatro acuerdos gubernativos para disolver la Secretaria de la Paz (SEPAZ), la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) y la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH), y en su lugar creó la Comisión Presidencial por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEF) que supuestamente asumiría las funciones de las instituciones eliminadas; además adscribió el PNR al MIDES⁶⁴, a pesar de que por mandato legal debe depender de la SEPAZ, y generó vacíos en la CNR por la eliminación de las figuras del secretario de la SEPAZ y el presidente de la COPREDEH.

Figura 3. Acuerdos gubernativos contra las instituciones de la paz



⁶⁰Esta prórroga fue aprobada a través del Acuerdo Gubernativo 539-2013 del 27 de diciembre de 2013

⁶¹El artículo 2 BIS del Acuerdo Gubernativo 258-2003 (adicionado por el Acuerdo Gubernativo 539-2013) dispone 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... Para implementar el resarcimiento a las víctimas de violaciones de derechos humanos, el PNR impulsará, de forma integral, las siguientes medidas...”

⁶²Artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 258-2003 (reformado por el Acuerdo Gubernativo 539-2013).

⁶³Impunity Watch (1), op. cit., pág. 101.

⁶⁴Artículo 2 del Acuerdo Gubernativo 98-2020.

Las organizaciones de víctimas se manifestaron en contra de estas decisiones y accionaron legalmente ante la Corte de Constitucionalidad, además emitieron fuertes comunicados y realizaron plantones frente a instituciones estatales⁶⁵. Otras organizaciones sociales presentaron acciones de inconstitucionalidad para pedir la suspensión de los cuatro acuerdos gubernativos, sin embargo, la Corte de Constitucionalidad rechazó todas estas acciones.

Para las víctimas, el traslado del PNR al MIDES lo reduce a un simple programa social, porque este ministerio es de tipo asistencialista y sus objetivos no están alineados con los principios rectores de la reparación de los daños físicos, morales y materiales causados a las víctimas del conflicto armado, los cuales exigen una reparación integral⁶⁶. Además, desvirtúa la naturaleza del PNR como símbolo de la responsabilidad del Estado en el sufrimiento causado por el ejército a las víctimas y sus

comunidades. De esta forma el gobierno le dio la estocada final al programa, que desde entonces permanece paralizado, no cuenta con ninguna oficina abierta a nivel regional y reporta 0% de ejecución en medidas de reparación⁶⁷.

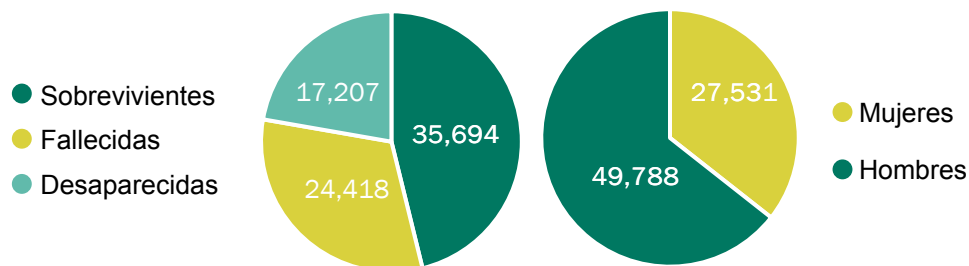
5. Resultados del PNR

En esta sección se analizan los principales resultados del Programa, los expedientes abiertos, las personas atendidas y las medidas de reparación entregadas.

a. Expedientes

Según datos oficiales, hasta abril de 2023 el PNR tenía 57,523 expedientes⁶⁸. Estos expedientes incluyen al menos 77,319 víctimas (35,694 sobrevivientes, 24,418 fallecidas y 17,207 desaparecidas), de las cuales 27,531 (35.6%) son mujeres y 49,788 (64.4%) son hombres⁶⁹.

Figura 4. Víctimas en expedientes del PNR



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del PNR.

Del total de expedientes, el PNR ha entregado algún tipo de reparación en 27,233 (47.3%) expedientes⁷⁰, lo que significa que 30,290 (52.7%) expedientes están pendientes de ser resarcidos.

⁶⁵La Plataforma de Víctimas presentó dos amparos preventivos, uno el 22 de abril y el otro el 27 de mayo de 2020.

⁶⁶Impunity Watch (5), Lucha por la verdad y la justicia en Guatemala: Participación de víctimas y sobrevivientes en los procesos informales de justicia transicional, Guatemala, 2022, pág. 20.

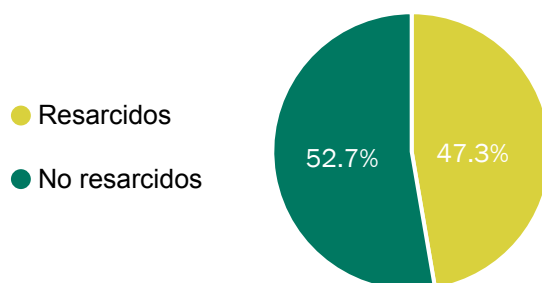
⁶⁷PNR/FODES/MIDES, Información proporcionada el 29/06/23 con base en la Ley de Acceso a la Información Pública, pág. 5.

⁶⁸PNR/FODES/MIDES, información pública del 10/04/23, pág. 6.

⁶⁹Informe presentado en reunión de representantes del MIDES y la Plataforma de Víctimas en la sede central del PNR, el 03/12/20.

⁷⁰PNR/FODES/MIDES, información pública del 10/04/23, pág. 7.

Figura 5. Expedientes resarcidos por el PNR



Debe tomarse en cuenta que el PNR ha tenido un deficiente sistema de registro de información y que sus datos varían de una administración a otra, más aún después del traslado del PNR al MIDES, ya que este ministerio afirma que no recibió información detallada de parte de la SEPAZ sobre los años anteriores al 2020⁷⁰; de esa cuenta es difícil saber el número de expedientes abiertos por año y su estado.

Luego de que el PNR pasó a depender del MIDES, la Plataforma Nacional de Organizaciones de Víctimas del Conflicto Armado Interno (Plataforma de Víctimas) dio seguimiento al traslado de los expedientes de las sedes regionales al ministerio para vigilar que fueran manejados de forma adecuada. Así documentó in situ la salida de los expedientes y, en diciembre de 2020, verificó que se encontraban físicamente en la antigua sede central del programa⁷², donde fueron concentrados por la “Comisión Receptora del PNR del MIDES”, que se encargó de inventariarlos y entregarlos a la “Comisión de Recepción de Expedientes, Bienes, Derechos y Obligaciones provenientes del MIDES relacionados al PNR”. Posteriormente el

MIDES ubicó los expedientes en su edificio central⁷³ y luego en una bodega en las afueras de la ciudad de Guatemala.

Tras este nuevo traslado, la Plataforma de Víctimas exigió comprobar el estado de los expedientes a través de una visita que se concretó en mayo de 2022. Aunque las lideresas y los líderes observaron que los expedientes almacenados provenían del PNR, pronto se enteraron de que no era la totalidad de archivos, porque en septiembre del mismo año el diputado Orlando Blanco dio a conocer públicamente que encontró documentos del programa en sanitarios del MIDES⁷⁴, lo que acrecentó el temor de los sobrevivientes sobre la pérdida de información o de expedientes completos.

Para las víctimas y sobrevivientes fue indignante que sus expedientes fueran sacados de la sede central del misterio para ser ubicados en un lugar lejano y poco accesible para quienes residen en el interior de la República, por lo que este nuevo hallazgo les ofendió profundamente porque lo interpretaron como muestra de la falta de voluntad para resarcir a la población afectada y como evidencia del poco compromiso con el esclarecimiento de

⁷⁰PNR/FODES/MIDES, información pública del 10/04/23, pág. 7.

⁷¹PNR/FODES/MIDES, información pública del 10/04/23 y el 29/06/23.

⁷²Impunity Watch (4), Logros y retrocesos de la justicia transicional en Guatemala. Informe de monitoreo 2018-2021, Guatemala, 2021, pág. 70.

⁷³PDH, Informe de supervisión. Cumplimiento del estándar del derecho a la participación de los Pueblos indígenas en materia de resarcimiento a víctimas del conflicto armado interno, Guatemala, junio de 2021, pág. 12

⁷⁴CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo 4.b Guatemala, Washington DC, 2023, párr. 111, disponible en: https://www.oas.org/es/cidh/docs/anual/2022/capitulos/8-IA2022_Cap_4B_NI_ES.pdf. También en: Orlando, Blanco [@orlandoblancolapola], El Ministerio de Desarrollo tiene en el abandono documentos del Programa Nacional de Resarcimiento [Video], TikTok, 19/09/22, disponible en: <https://vm.tiktok.com/Zm24hk6nk/>.

la verdad, ya que los expedientes contienen testimonios de personas que ya fallecieron y al destruirse sus expedientes se perderá para siempre la verdad que revelaron.

En general, a las organizaciones les preocupa el abandono de los expedientes del PNR, porque afirman que “conducirá a que finalmente se deterioren o destruyan”⁷⁵. Una entrevistada explica que muchos testimonios no podrán reponerse: *“Hay familiares que ahora son de avanzada edad, tienen más de 70 años; a veces dicen yo ya no me recuerdo bien de todo lo que pasó en la guerra... pero cuando dieron sus testimonios todavía estaban potentes, todavía tenían buena memoria..., pero ahora conforme avanza el tiempo y la edad, se les van olvidando los recuerdos”*⁷⁶; además debe tomarse en cuenta que otro porcentaje de las personas que dieron sus testimonios han fallecido.

Aunque algunos sobrevivientes piden que se les devuelvan sus expedientes, son más quienes opinan como este entrevistado: *“... es importante que las nuevas generaciones tengan información clara, exacta y objetiva sobre lo que pasó...; una fuente es la memoria de las víctimas... que puede ser palpable para las nuevas generaciones a través de museos y archivos históricos, que combinen la historia antigua precolombina y la memoria de la violencia... Por eso, no deben perderse los archivos del PNR porque son una mina de información”*⁷⁷. La propuesta de crear un archivo histórico también es planteada por otra entrevistada: *“Si se cierra el Programa Nacional de Resarcimiento, los expedientes deben quedar abiertos en un archivo..., así como el Archivo [Histórico] de la Policía*

*Nacional [AHPN]..., donde quien quiera pueda ir a conocer la historia de las víctimas..., hacer una investigación... No queremos que se repita la historia, queremos que las nuevas generaciones conozcan lo que pasó”*⁷⁸.

Uno de los líderes de la Plataforma de Víctimas explica la importancia de conservar los expedientes físicos del PNR: *“Los expedientes de las víctimas son la base fundamental para la reparación...; en los expedientes están planteadas las demandas materiales, las demandas políticas y las demandas penales porque algunas víctimas mencionan quién cometió la violación.... Lo otro es que tienen que convertirse en el archivo de consulta para nuestros hijos o nietos... y para la investigación. Esto significa que los expedientes tienen que estar en Guatemala, no en otro país... Tienen que estar en una institución que tenga la capacidad de protegerlos y sobre todo que brinde acceso a cualquier persona que quiera hacer una consulta, una investigación...”*⁷⁹. Por eso se requiere que los expedientes sean colocados en un lugar adecuado que asegure su preservación y que todos sean digitalizados para una doble protección.

Sobre la institución que debe asumir el resguardo de los expedientes del PNR, algunos sobrevivientes consideran que debe ser un órgano de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)⁸⁰, otros que *“los expedientes deben quedar a cargo de la Procuraduría de los Derechos Humanos [PDH]”*⁸¹, mientras otros opinan que deben ser conservados por una organización internacional en coordinación con la PDH⁸². En todo caso, los sobrevivientes tienen claro que los expedientes son relevantes porque son parte de la memoria histórica de

⁷⁵Plataforma de Víctimas, Denunciamos la paralización del PNR, comunicado del 03/08/22.

⁷⁶Ana Xuc (integrante del Movimiento Regional de Víctimas de Alta Verapaz), entrevista del 19/05/23.

⁷⁷Alfonso Huet, entrevista.

⁷⁸Heidy Tiul (integrante de la Coordinadora para la Justicia y Dignificación de las Víctimas del Enfrentamiento Armado de Alta Verapaz, CODEVI), entrevista del 18/05/23.

⁷⁹Miguel Itzep, entrevista.

⁸⁰Humberto Caal, entrevista.

⁸¹Manuel Tay (integrante de Asoq'anil), entrevista del 22/06/23.

⁸²Juana Tipaz (integrante del Comité de Víctimas de Desplazamiento Forzado de la Ciudad de Guatemala), entrevista del 22/06/23.

Guatemala; los testimonios documentados guardan el sufrimiento de familias y comunidades, y si se pierden se perderá esa parte de la historia; además, son una fuente importante de información para complementar la investigación que debe realizar el Ministerio Público sobre las violaciones ocurridas en el conflicto armado.

b. Personas beneficiadas

Según datos oficiales, el PNR ha entregado resarcimiento económico a 33,094 personas⁸³.

El gobierno de Óscar Berger otorgó esta medida a 12,880 víctimas (38.92% del total de víctimas resarcidas económicamente), el gobierno de Álvaro Colom resarció a 16,862 personas (50.95%), el gobierno de Otto Pérez a 2,897 (8.75%), el gobierno transitorio de Alejandro Maldonado a 66 (0.20%), y en el período de Jimmy Morales se resarció económicamente a 389 (1.18%) víctimas⁸⁴. Durante el gobierno de Alejandro Giammattei ninguna persona ha sido resarcida⁸⁵.

Tabla 2. Personas resarcidas económicamente por periodo de gobierno

Gobierno	Años	Personas resarcidas	%
Óscar Berger	2004-2008	12,880	38.92%
Álvaro Colom	2008-2012	16,862	50.95%
Otto Pérez	2012-2015	2,897	8.75%
Alejandro Maldonado	2015-2016	66	0.20%
Jimmy Morales	2016-2020	389	1.18%
Alejandro Giammattei	2020-2023	0	0.0%
Total de personas resarcidas		33,094	100%

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del PNR

Al contrastar el dato estimado por la CEH de 200 mil víctimas muertas y desaparecidas, con las 33,094 personas resarcidas por el PNR, el resultado es que el Estado sólo ha atendido

al 16.5% del total de víctimas del conflicto armado⁸⁶; es decir que tiene una deuda con el 83.5%, que equivale a 166,906 víctimas y sus familiares.

⁸³Estos datos corresponden al periodo 2005-2017; PNR/SEPAZ, información proporcionada el 20/04/18 con base en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Para la elaboración de este informe no se tuvo acceso a información sobre el número de personas beneficiadas con las otras medidas de reparación del PNR.

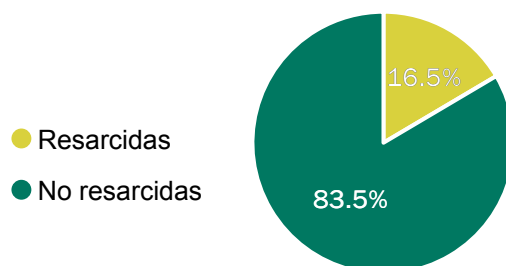
⁸⁴El dato de las 389 personas resarcidas económicamente en el gobierno de Jimmy Morales corresponde a los dos primeros años de su gestión; PNR/SEPAZ, información pública del 20/04/18.

Sobre los dos últimos años de la gestión de Jimmy Morales no hay información del número de personas beneficiadas debido a que el MIDES afirma que no recibió esta información de parte de la SEPAZ; PNR/FODES/MIDES, información pública del 29/06/23, págs. 4 y 5.

⁸⁵Ante la solicitud de información pública sobre la cantidad de personas resarcidas en los años 2018 a 2019, el MIDES respondió lo siguiente: "No se recibió, de parte de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, la información del total de beneficiarios resarcidos en ese año". Mientras que respecto a los años 2020 a 2023, respondió que: "...no se llevó a cabo ninguna entrega de medida de resarcimiento". PNR/FODES/MIDES, información pública del 29/06/23.

⁸⁶PNR/SEPAZ, información pública del 20/04/18.

Figura 6. Personas resarcidas con relación al total de víctimas del CAI



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del PNR.

El gobierno debe preocuparse por dar respuesta a las personas que tienen un expediente abierto y brindar reparación integral a quienes corresponda, porque ha desperdiciado tiempo valioso en los últimos cuatro años que el PNR ha permanecido paralizado, en los que pudo haber otorgado reparación a un promedio anual de 2,545 personas⁸⁷. La gran mayoría de las víctimas son indígenas, adultas mayores, viven en comunidades rurales, y enfrentan grandes problemas de salud, exclusión y pobreza extrema; muchas están falleciendo sin que el Estado les haya resarcido o siquiera les haya pedido perdón.

c. Medidas entregadas

Como se dijo, el PNR ha entregado resarcimiento en 27,233 (47.3%) expedientes de un total de 57,523⁸⁸. El gobierno de Óscar Berger (2004-2007) inició la implementación de las indemnizaciones económicas, la reparación psicosocial y algunas publicaciones sobre memoria histórica⁸⁹. Para un entrevistado, *“un logro (del PNR) es que se reparó a cierta cantidad de gente... se dio un resarcimiento económico que a mucha gente pobre le sirvió para mejorar su casa, comenzar a construir una casa, comprar un*

*terreno o ayudar a sus hijos con los estudios y otras cosas. Fue resultado de la lucha de las organizaciones y fue de ayuda para ciertos grupos porque les sirvió en algo a superar la extrema pobreza en que estaban*⁹⁰.

El gobierno de Álvaro Colom (2008-2011) fue el de mayores resultados para las víctimas y sus familias; precisamente el 2008 fue el año de más resarcimientos económicos entregados en la historia del PNR, con una inversión de Q187,049,184.31 que beneficiaron a 9,424 personas⁹¹; estos resarcimientos generalmente estuvieron acompañados de una carta de solicitud de perdón en nombre del Estado, lo cual fue relevante por su valor simbólico. En este gobierno, el PNR inició la entrega de viviendas a viudas y huérfanos, aunque muchas de estas casas no reunieron las condiciones mínimas para una vida digna, quedaron inconclusas y en su construcción hubo señalamientos de malversación de fondos contra el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ)⁹².

Además, el presidente Colom participó en varios actos conmemorativos de las víctimas, reconoció públicamente el genocidio y pidió perdón en nombre del Estado⁹³. A partir del 2010, en el marco de un convenio

⁸⁷Promedio anual de personas atendidas por el PNR en el periodo 2005-2017, en el que hubo un total 33,094 personas resarcidas. PNR/SEPAZ, información pública del 20/04/18.

⁸⁸PNR/FODES/MIDES, información pública del 10/04/23, pág. 7.

⁸⁹Por ejemplo: La vida no tiene precio: Acciones y omisiones de resarcimiento en Guatemala, publicado en 2007.

⁹⁰Alfonso Huet, entrevista.

⁹¹PNR/SEPAZ, información pública del 08/02/18.

⁹²Prensa Libre, Denuncias en Fonapaz suman Q19 millones, noticia del 18/05/23.

⁹³Impunity Watch (1), op. cit., pág. 104.

de cooperación interinstitucional entre la SEPAZ, el PNR y el Instituto Nacional de Ciencias forenses de Guatemala (INACIF), se realizaron las primeras exhumaciones de víctimas con fondos del Estado⁹⁴. En el 2011, la SEPAZ y el PNR organizaron varias ceremonias para reconocer a líderes e intelectuales que murieron durante el conflicto armado, como el poeta Otto René Castillo, la activista Rogelia Cruz Martínez y la lideresa Nora Paiz Cárcamo⁹⁵.

Por su parte, el gobierno de Otto Pérez (2012-2015) promovió las inhumaciones, los proyectos productivos y el resarcimiento económico, aunque dejó de entregar cartas de perdón. En las inhumaciones, el PNR pagaba el nicho y los gastos del velorio y el entierro, y en algunos casos brindó acompañamiento psicológico a las familias de las víctimas⁹⁶. En los proyectos productivos, las víctimas debían formar una pequeña cooperativa y elaborar un proyecto de microempresa autosostenible, mientras el PNR les proporcionaba asesoría técnica en la elaboración del proyecto y financiamiento para ejecutarlo. “Aunque este tipo de resarcimiento levantó gran expectativa en muchas comunidades, solamente se financiaron seis proyectos productivos en el norte de Quiché y Huehuetenango, lo cual generó mucha molestia y frustración en las comunidades que presentaron propuestas de proyectos”⁹⁷. Este presidente prácticamente no participó en actos públicos para dignificar la memoria de las víctimas, negó reiteradamente el genocidio en Guatemala⁹⁸ y a finales del

2013 dejó de financiar las exhumaciones a través del INACIF⁹⁹, que es el trabajo de mayor costo económico relacionado con los cementerios clandestinos.

En el periodo de Jimmy Morales (2016-2019), el resarcimiento consistió en indemnizaciones económicas, dignificación de las víctimas y restitución material, que equivalen al 5.29% del presupuesto invertido en medidas de reparación en la historia del PNR¹⁰⁰. Mientras que el gobierno de Alejandro Giammattei (2020-2023), como se constató, no ha entregado ninguna medida de reparación a las víctimas¹⁰¹; la Embajada de Estados Unidos de Norteamérica en Guatemala ha hecho ver que el programa “no implementó la reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno, debido a deficiencias normativas que detuvieron su operación y que no han sido resueltas desde 2020”¹⁰². Para las víctimas, estas deficiencias normativas fueron la excusa para que el Estado dejara de cumplir su obligación de reparar los daños causados a la población civil durante el conflicto armado.

Aunque en ciertos años (2010-2015) el PNR implementó sus cinco medidas de reparación¹⁰³, no lo hizo desde un enfoque integral, ni con perspectivas de género y de identidad cultural; además “no cuenta con un sistema de evaluación que permita medir el impacto de las medidas de reparación”¹⁰⁴. Una entrevistada comparte su opinión sobre el trabajo del programa: “No se cumplieron las medidas que estableció el programa en su

⁹⁴A través del Convenio de Cooperación Interinstitucional no. 01-2010 de fecha 09/07/10, suscrito entre la SEPAZ, el PNR y el INACIF, se logró realizar 15 exhumaciones en las que fueron recuperadas 41 osamentas. INACIF, Información proporcionada el 10/08/17 con base en la Ley de Acceso a la Información Pública.

⁹⁵Impunity Watch (1), op. cit., pág. 104.

⁹⁶Ibíd., pág. 105.

⁹⁷Loc. cit.

⁹⁸Ibíd., págs. 104 y 105.

⁹⁹La última exhumación realizada por el INACIF en el marco del Convenio de Cooperación Interinstitucional no. 01-2010 fue en la comunidad Las Guacamayas, Uspantán, Quiché, el 10/07/13. INACIF, Información pública del 10/08/17.

¹⁰⁰PNR/FODES/MIDES, información pública del 29/06/23, pág. 8.

¹⁰¹Ibíd., págs. 5 a 7.

¹⁰²Embajada de Estados Unidos en Guatemala, Informe de Derechos Humanos en Guatemala, 2022, Resumen Ejecutivo, 20/03/23, disponible en: <https://gt.usembassy.gov/es/informe-de-derechos-humanos-en-guatemala-2022/>.

¹⁰³PNR/FODES/MIDES, información pública del 29/06/23, pág. 8.

¹⁰⁴Impunity Watch (1), op. cit., pág. 101.

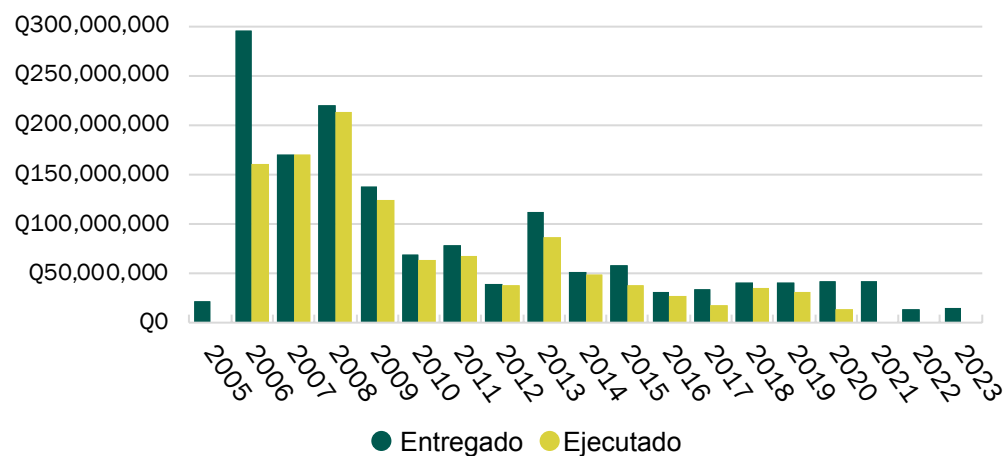
política cuando fue creado; a lo único que se le dio seguimiento fue a la reparación económica. Las otras medidas se fueron quedando atrás, como la vivienda, la inversión productiva, la atención psicológica... Necesitamos atención psicológica por lo que nos sucedió; somos hijas y también algunas madres viven...”¹⁰⁵.

d. Presupuesto ejecutado

De acuerdo con la Política Nacional de Reparación, el PNR debería recibir un

presupuesto anual de no menos de Q300 millones¹⁰⁶; el 90% “deberá destinarse exclusivamente a acciones propias de resarcimiento”¹⁰⁷ y el 10% será para funcionamiento. Sin embargo, sólo en el periodo 2005-2008 se le asignó al programa el monto mínimo que debe recibir anualmente, aunque en ninguno de esos años se le provisionó del presupuesto prometido.

Figura 7. Presupuesto del PNR



Fuente: Elaboración propia con datos oficiales del SICOIN¹⁰⁸.

Como puede verse, año con año el PNR tiene un presupuesto más reducido y una buena parte se ha utilizado en su funcionamiento. El año en que el PNR dispuso de más recursos fue el 2006 cuando recibió Q295,830,000, pero tuvo una ejecución del 54.27%; el año

de mayor ejecución fue el 2008 cuando logró ejecutar Q213,523,852.31 que representaron el 97.02% del presupuesto que recibió; y el año con el menor financiamiento fue el 2022 cuando se le asignó Q13,512,623 y ejecutó el 0.00%.

¹⁰⁵Ana Xuc, entrevista.

¹⁰⁶PNR, op. cit., pág. 43.

¹⁰⁷Artículo 9 del Acuerdo Gubernativo 258-2003.

¹⁰⁸PNR/FODES/MIDES, información pública del 10/04/23, pág. 17.

Tabla 3. Ejecución presupuestaria en resarcimiento por periodo de gobierno

Gobierno	Años	Personas resarcidas	%
Óscar Berger	2004-2008	Q272,671,714.75	27.73%
Álvaro Colom	2008-2012	Q547,263,289.31	55.65%
Otto Pérez	2012-2015	Q99,590,905.05	10.12%
Alejandro Maldonado	2015-2016	Q11,934,757.11	1.21%
Jimmy Morales	2016-2020	Q52,015,137.22	5.29%
Alejandro Giammattei	2020-2023	Q00.00	0.0%
Total de ejecución en resarcimiento		Q983,475,803.44	100%

Fuente: Elaboración propia con datos oficiales de la SEPAZ y el PNR

La situación de decrecimiento del presupuesto del PNR a partir del 2014, se ha visto agravada por la incapacidad de sus funcionarios para llegar al 100% de ejecución y por la reducción de su personal. En el 2007, el programa llegó a contar con un recurso humano de 306 personas; del 2008 al 2016 tuvo un promedio de 214 personas, y para julio de 2017 solamente contó con quince personas¹⁰⁹. Esta última cantidad se redujo casi en un 50% para el 2023, porque solamente cuenta con ocho personas¹¹⁰.

e. Mujeres atendidas

El Comité de la Convención para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación contra la Mujer (CEDAW) ha recomendado a los Estados evaluar la dimensión de género en el daño causado a las mujeres en períodos de conflicto, para garantizarles “una reparación adecuada, efectiva e inmediata por las violaciones sufridas..., independientemente de que sea ordenada por tribunales nacionales o internacionales o por programas

administrativos de reparaciones”¹¹¹. En lo que respecta al PNR, como se mencionó, una de las principales críticas es que carece de un enfoque de género que defina con claridad los criterios y los lineamientos para implementar medidas diferenciadas de reparación para mujeres y hombres¹¹², lo cual es particularmente notorio en los casos de violencia sexual.

Al respecto, el Comité de la CEDAW ha enfatizado que para atender los casos de violencia sexual en situaciones de conflicto o posconflicto son necesarias las reformas institucionales, la derogación de leyes discriminatorias, las sanciones adecuadas a los responsables y las medidas de reparación para superar la discriminación que existía previamente¹¹³. En sentido similar, la CEH hizo ver que el Estado tiene la responsabilidad de promover una política de reparación que tenga como objetivos prioritarios la dignificación de las víctimas, la garantía de no repetición de las violaciones, y el respeto de las normas nacionales e internacionales de derechos

¹⁰⁹Informe presentado en reunión de representantes de la CNR, el PNR y organizaciones de víctimas en la sede central del PNR, el 07/09/17.

¹¹⁰PNR/FODES/MIDES, información pública del 10/04/23, pág. 16.

¹¹¹Comité de la CEDAW, Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, del 01/11/13, párr. 79.

¹¹²Impunity Watch (2), op. cit., pág. 14.

¹¹³Comité de la CEDAW, Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, del 03/08/15, párr. 19.e.

humanos¹¹⁴. Es decir que no basta con que el PNR entregue una suma simbólica de dinero a las sobrevivientes, sino que debe brindarles una reparación integral; además debe realizar esfuerzos coordinados para contribuir a la prevención de la violencia sexual, porque esto es parte de las garantías de no repetición.

Como se mencionó, en los expedientes del PNR están registradas 77,319 víctimas, de las cuales el 35.6% (27,531) son mujeres¹¹⁵. A partir del 2006, el PNR comenzó a atender a sobrevivientes de violencia sexual, aunque solamente entregándoles indemnizaciones económicas¹¹⁶. Estos casos requieren de la combinación de distintas formas de reparación para que las víctimas superen los daños sufridos a nivel físico, psicológico y emocional; una indemnización económica es insuficiente para lograr este objetivo.

Una entrevistada opina: *“La reparación a una víctima que sufrió violencia sexual es difícil..., porque el dolor es profundo, el sufrimiento es grande... El Programa Nacional de Resarcimiento debe cumplir con las medidas que ofreció..., la ayuda psicológica puede sanar un poco las heridas, el dolor, que las mujeres sufrieron por las violaciones...”*¹¹⁷. En el mismo sentido, otra entrevistada considera: *“Las mujeres víctimas de violencia sexual deben tener un acompañamiento constante. Necesitan atención psicológica por el trauma que tienen... Esta atención debe venir del programa hacia ellas... Ellas viven con miedo y tristeza... yo conozco a mujeres que no pueden ver a bastantes hombres en un lugar porque se asustan... el programa debería brindarles una atención permanente”*¹¹⁸.

Las sobrevivientes de violencia sexual nunca pudieron acceder a procesos de rehabilitación psicoemocional, pese a que sus traumas son profundos y complejos, y que tanto la política como el acuerdo de creación del programa contemplan la reparación psicosocial y plantean que las víctimas recibirán atención específica. Estas sobrevivientes tampoco son elegibles para la restitución material, a pesar de que se conocen casos de mujeres que fueron rechazadas por sus esposos o sus familias, y por eso se quedaron sin un lugar en donde vivir¹¹⁹, además de los casos de mujeres que fueron sometidas a esclavitud sexual por militares y patrulleros de autodefensa civil (PAC), y por eso se vieron obligadas a abandonar sus comunidades para librarse de la persecución¹²⁰.

Además, el personal del PNR señaló a algunas víctimas de mentir al dar sus testimonios de violencia sexual, al afirmar “que muchas mujeres se han presentado con historias muy similares y que, por lo tanto, estas historias seguramente deben haber sido simuladas con el fin de recibir reparación”¹²¹. También hubo funcionarios que consideraron “que muchos casos de violencia sexual eran menores”, sin tomar en cuenta que la violencia sexual en los conflictos armados es un crimen internacional porque se utiliza como “una política de guerra, y una práctica planificada y sistemática, para destruir y humillar a las mujeres, y a través de ellas a la comunidad y a pueblos enteros”¹²².

Debido a estos prejuicios, el PNR comenzó a ser más riguroso al momento de documentar los testimonios de las víctimas “para detectar las mentiras que las mujeres cuentan... Si el testimonio se considera poco creíble, deberá

¹¹⁴CEH, op. cit., Tomo V, pág. 62.

¹¹⁵Informe presentado en reunión de representantes del MIDES y la Plataforma de Víctimas en la sede central del PNR, el 03/12/20.

¹¹⁶PNR/SEPAZ, información pública del 08/02/18.

¹¹⁷Heidy Tiul, entrevista.

¹¹⁸Ana Xuc, entrevista.

¹¹⁹Impunity Watch (3), op. cit., pág. 49.

¹²⁰Como ejemplos están los casos Sepur Zarco y Mujeres Achi que cuentan con sentencia condenatoria.

¹²¹Impunity Watch (3), op. cit., pág. 47.

¹²²Consortio Actoras de Cambio e ICCPG, Rompiendo el silencio. Justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Guatemala, Guatemala, 2006, pág. Xiii.

llevarse a cabo una nueva entrevista, realizada por un psicólogo de una oficina distinta del PNR¹²³. De esta forma, el programa revictimizó a las sobrevivientes porque los psicólogos participaban en las entrevistas para analizar la credibilidad de los relatos; su función no fue asistir a las víctimas, a pesar de que para muchas de ellas recordar la violación sexual es revivir el hecho traumático.

Una entrevistada se refiere a la situación de las mujeres sobrevivientes de violencia sexual: *“No es fácil para una mujer decir ‘yo fui abusada por un militar’... hay mujeres que no se lo han dicho al esposo, a los hijos... porque las mujeres son culpabilizadas..., por eso no son capaces de ir a declarar ante un juez, ante el Programa Nacional de Resarcimiento... Les piden una fecha exacta de cuando fue la violación, una prueba de que fue víctima, y eso es difícil después de diez, veinte, treinta años...”*¹²⁴.

6. Impacto y valoraciones

Las organizaciones de víctimas y sobrevivientes continúan viendo al PNR como una institución necesaria porque simboliza la responsabilidad del Estado en las atrocidades cometidas en el conflicto armado; además no ha cumplido los objetivos prioritarios señalados por la CEH, que son dignificar a las víctimas y promover las garantías de no repetición de las violaciones de derechos humanos¹²⁵, y tampoco ha terminado de responder a las solicitudes de reparación que le fueron formuladas. A continuación, se analiza el impacto del programa y las valoraciones de

las víctimas en cuanto a sus resultados.

a. Organizaciones de víctimas

Varios estudios coinciden en que “el establecimiento del PNR llevó a la creación de muchas organizaciones, principalmente a nivel local”¹²⁶. Con anterioridad a la firma de la paz, las víctimas y sobrevivientes formaron comités y colectivos para exigir la instalación de un programa de reparación, y después se mantuvieron organizados para darle seguimiento a sus solicitudes individuales o colectivas de resarcimiento. El coordinador de una organización explica: *“El Consejo Regional de Víctimas del Área Norte [de Huehuetenango] nació a partir de la necesidad de tener un ente que nos representará ante el PNR..., que sirva como un interlocutor ante el PNR y las personas afectadas directa o indirectamente por el conflicto armado”*¹²⁷.

Un líder comparte: *“Uno de los objetivos del Movimiento [Nacional de Víctimas] es darle seguimiento al Programa Nacional de Resarcimiento, es decir a la aplicación de las cinco medidas de reparación en función de las demandas de las víctimas”*¹²⁸. Otro líder recuerda: *“Soy fundador de Asoq’anil... la asociación nació para exigir al Estado el esclarecimiento histórico y que reparé los daños ocasionados durante el conflicto armado interno... nuestra asociación empezó a trabajar legalmente en el 2003 con las exhumaciones y a la par reclamábamos la reparación digna en el Programa [Nacional de Resarcimiento]”*¹²⁹

Algunas de estas organizaciones integraron redes más amplias como la Coordinadora de Organizaciones para el Resarcimiento del Pueblo Maya (CORPUMA), que surgió en la

¹²³Impunity Watch (3), op. cit., pág. 47.

¹²⁴Feliciana Macario, entrevista.

¹²⁵CEH, op. cit., tomo V, pág. 62.

¹²⁶Impunity Watch (4), op. cit., pág. 31.

¹²⁷Juan Gómez (coordinador del Consejo Regional de Víctimas del Área Norte de Huehuetenango), entrevista del 14/01/21.

¹²⁸Miguel Itzep, entrevista.

¹²⁹Manuel Tay, entrevista.

década de los noventa y estuvo integrada por más de 60 organizaciones sociales¹³⁰. Una de las demandas principales de esta Coordinadora fue la inclusión del genocidio como una de las violaciones a derechos humanos resarcibles, aunque no tuvo la respuesta deseada debido a la fuerte oposición del gobierno¹³¹, que desde entonces ha negado que en Guatemala se cometió este crimen atroz.

Como ya se mencionó, otro esfuerzo de articulación social importante fue la IMPC que se conformó en el 2000, aglutinó a 90 organizaciones sociales y logró consensos con el gobierno para sentar las bases del PNR. Varias de estas organizaciones continúan activas en la actualidad y, en el 2019, se unieron a otras organizaciones de larga data o de reciente creación para conformar la Plataforma Nacional de Organizaciones de Víctimas del Conflicto Armado Interno. Entre los objetivos de este esfuerzo de articulación están la reparación integral, el rechazo a las iniciativas de leyes que propician la impunidad, la justicia por crímenes del pasado y la defensa de las instituciones que protegen los derechos humanos.

Aunque en un inicio el objetivo principal de varias organizaciones de víctimas fue lograr el resarcimiento, con el tiempo fueron ampliando su visión para defender otros derechos como la verdad y la justicia, y han buscado insertarse y mantenerse como actores protagónicos en las coaliciones que lideran las luchas sociales históricas. Las organizaciones articuladas en la Plataforma de Víctimas mantienen un monitoreo constante del desempeño del PNR, han formulado propuestas para que esta institución supere sus deficiencias y han accionado legalmente para que cumpla su finalidad. En el 2023, una de sus demandas

prioritarias es la prórroga del programa por al menos diez años más.

b. Significado político del PNR

Como se mencionó, la importancia del PNR va más allá de las medidas de reparación que debe entregar; para las organizaciones de víctimas tiene mucho peso su valor simbólico. Uno de los líderes de la Plataforma de Víctimas lo explica: *“El Estado fue el responsable de las atrocidades en contra de las comunidades indígenas en las distintas regiones del país. El Estado debe reconocer su responsabilidad y reconocer implica asistir a las víctimas... el tema del resarcimiento es un escalón para la reconstrucción de las comunidades y la reconstrucción del tejido social que fue roto por las acciones militares”*¹³². Este reconocimiento de responsabilidad es considerado el “carácter esencial” de los programas de reparación, “el cual consiste en ser la expresión de un reconocimiento oficial del grave daño causado en un lugar y momento determinado a un grupo de individuos o colectividades”¹³³, de allí la relevancia política de que en Guatemala funcione un programa de reparación.

En el mismo sentido, la medida de “dignificación de las víctimas” prevista en la Política Nacional de Reparación “es una forma de reconocimiento al sufrimiento específico ocasionado a las víctimas... y hace visible las violaciones de los derechos humanos que han permanecido invisibles”¹³⁴; por eso fue tan significativa la carta de perdón que acompañó algunos años a los cheques de indemnización económica entregados a las víctimas o sus familias, porque resaltó el sentido reparador de esta medida.

Un programa de reparación también expresa “la voluntad de evitar la repetición de las

¹³⁰Feliciano Macario, entrevista.

¹³¹PNR, op. cit., pág. 31.

¹³²Loc. cit.

¹³³Defensoría del Pueblo de Colombia, op. cit., pág. 75.

¹³⁴Ibíd., pág. 70.

violaciones y de mejorar la calidad de vida de la población a través del otorgamiento de beneficios tangibles que favorecen tanto a las personas individualmente consideradas, como a las comunidades en su conjunto”¹³⁵. Por eso, las organizaciones de víctimas lucharon para que el PNR fuera instalado y actualmente están luchando para que continúe vigente, porque también “simboliza la voluntad política de mantener la paz y de reconstruir el tejido social comunitario”¹³⁶.

c. Debilidades del programa

La Política Nacional de Reparación previó la incorporación de cinco representantes de las organizaciones sociales (de víctimas, mayas, de derechos humanos y de mujeres) en la CNR¹³⁷; sin embargo, el acuerdo gubernativo de creación del PNR redujo la participación de las víctimas a un Consejo Consultivo¹³⁸, que debe ser convocado por lo menos cuatro veces al año para recibir información y hacer propuestas que podrían o no ser tomadas en

cuenta; por si fuera poco, en la práctica este Consejo nunca se integró y las autoridades de la CNR o el PNR tampoco tomaron con seriedad el deber de escuchar a las víctimas para que el programa responda a sus necesidades.

La falta de implementación del espacio formal de participación de las organizaciones víctimas ha sido una de las principales debilidades del PNR. Esta debilidad no ha detenido a los sobrevivientes, quienes han recurrido a otras vías para monitorear el funcionamiento del programa, hacer propuestas para que este supere sus deficiencias y exigir el resarcimiento; entre estas vías están las mesas técnicas de alto nivel o las mesas de diálogo, las reuniones con funcionarios públicos, las manifestaciones o plantones públicos, las conferencias de prensa, etc. El esfuerzo más reciente es la instalación de una mesa de diálogo entre la Plataforma de Víctimas y el MIDES para que el PNR continúe vigente por diez años más¹³⁹.



Foto: Presentación de denuncia contra exministro del MIDES por no ejecutar del PNR, 9 de diciembre de 2022.

¹³⁵Ibíd., pág. 74.

¹³⁶Plataforma de Víctimas, Documento con demanda de prórroga del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) presentada al Ministerio de Desarrollo Social (MIDES), en la Mesa de Diálogo del PNR, 19/06/23, párr. 17.

¹³⁷PNR, Política Nacional de Reparación, Guatemala, 2002, págs. 40 y 41.

¹³⁸Artículo 4 Bis del Acuerdo Gubernativo 258-2003.

¹³⁹La primera reunión de esta Mesa de Diálogo sobre el PNR se formalizó el 05/06/23, por demanda de la Plataforma de Víctimas.

Otra debilidad del PNR es la falta de integralidad en la implementación de las medidas de reparación. Aunque el enfoque de integralidad no quedó plasmado de forma expresa en la Política Nacional de Reparación, el propósito de contemplar cinco medidas de resarcimiento fue que las víctimas y sus comunidades pudieran superar los efectos individuales y colectivos de la violencia. Sin embargo, la tendencia de los gobiernos ha sido priorizar el resarcimiento económico; para algunos expertos, “lo adecuado debió haber sido la coordinación y articulación entre todas las entidades públicas que debían concurrir para atender las cinco medidas”¹⁴⁰, ya que el presupuesto del programa, aún en sus mejores años, es insuficiente para proveer de reparación integral a miles de víctimas.

Otra de las grandes debilidades del PNR es su presupuesto limitado y decreciente, sumado a la incapacidad de sus funcionarios para ejecutarlo. Este último aspecto se vio influenciado por los cambios constantes en la CNR; por ejemplo, en el periodo 2014-2018 hubo tres gobiernos y cada uno contó con un delegado que presidió la Comisión, además en los años 2016-2018 Jimmy Morales cambió tres veces a su representante¹⁴¹. Estos cambios de autoridades implicaron la paralización de procesos, la modificación de los planes de atención a víctimas, y el movimiento del personal, a pesar de que la CNR y el PNR deben regirse por la Política Nacional de Reparación.

En cuanto al personal, este ha sido insuficiente particularmente en los últimos años. En el 2018, el PDH constató que solo dos sedes del PNR contaban con el recurso humano mínimo: coordinador/a, psicólogo/a, asesor/a jurídico/a, analista jurídico/a, entrevistador/a

y técnico/a de campo¹⁴². De esta forma, el presupuesto precario, la baja ejecución, el cambio constante de funcionarios y el personal insuficiente son otras de las debilidades que no permiten que el programa alcance los resultados esperados.

Por otro lado, los estándares internacionales aclaran que la reparación “debe darse a través de un procedimiento simple..., donde se presuma la buena fe de las víctimas, y donde sólo su acreditación como víctima sea necesaria debido a que los daños se presumen”¹⁴³. Esto no siempre se cumplió en el PNR, porque los procedimientos o los requisitos no fueron claros para las víctimas que están con la incertidumbre de si serán resarcidas o no. En los casos de violencia sexual, a las mujeres se les exigió un acta notarial de declaración jurada como prueba; en otros casos los sobrevivientes debían obtener documentos públicos que estaban en los registros civiles o eclesiásticos de municipalidades¹⁴⁴ o iglesias que fueron quemadas o destruidas en el conflicto armado. Por eso otra debilidad del PNR es su burocracia y la documentación rigurosa que exige a las víctimas o sus familiares.

7. Futuro de la reparación

Como se ha mencionado, la Plataforma de Víctimas demanda la prórroga del PNR por diez años más, porque considera que continúa siendo una institución necesaria. A continuación, se analiza la viabilidad de esta prórroga y algunas alternativas de reparación a las víctimas.

¹⁴⁰PNR, op. cit., pág. 33.

¹⁴¹Impunty Watch, op. cit. (1), pág. 109.

¹⁴²PDH, op. cit. (1), págs. 16 y 17.

¹⁴³Defensoría del Pueblo de Colombia, op. cit, pág. 53.

¹⁴⁴Los registros civiles dependían de las municipalidades hasta antes de la aprobación de la Ley del Registro Nacional de las Personas en el 2005.

a. Prórroga del acuerdo gubernativo

Las organizaciones de víctimas tienen la experiencia de la prórroga del PNR en el 2013, durante el gobierno de Otto Pérez; sin embargo, en el 2023 se enfrentan a una casi inexistente institucionalidad de la paz y a los vacíos legales por la derogación de los acuerdos gubernativos de creación de la SEPAZ y la COPREDEH, que dejó en el limbo a la CNR, cuyo presidente es el responsable de aprobar los proyectos de aplicación de medidas de resarcimiento¹⁴⁵. Estos vacíos normativos deben ser superados paralelamente a la prórroga del PNR; de lo contrario, las autoridades del Fondo de Desarrollo Social (FODES), que es la institución designada por el MIDES para ejecutar el programa¹⁴⁶, continuarán justificando su inoperancia en la falta de disposiciones internas para reparar a las víctimas.

La Plataforma de Víctima logró tener acceso a la propuesta de reforma al Acuerdo Gubernativo 258-2003, para ampliar la vigencia del PNR. Después de analizarlo, identificó cuatro grandes deficiencias: el derecho a la reparación no está en línea con los estándares internacionales, no contempla una estructura administrativa mínima, no asegura la gestión de un presupuesto adecuado y suficiente, y la participación de las víctimas se redujo a una función del jefe del programa; además, en la propuesta se elimina la CNR y el Consejo Consultivo de organizaciones de víctimas.

La Plataforma de Víctimas tiene claras estas debilidades, sin embargo, sus integrantes decidieron continuar con la demanda de

prórroga del PNR por su relevancia simbólica y porque no ha cumplido la finalidad de reparar integralmente los daños causados a la población civil. Uno de los líderes de la Plataforma lo explica así: *“Los efectos del conflicto armado en Guatemala fueron sumamente crueles; y mientras el Estado no reconozca plenamente su responsabilidad, atienda a las víctimas y, sobre todo, reconstruya el tejido social que fue devastado, el programa seguirá siendo una necesidad...”*¹⁴⁷. Otra lideresa lo plantea de esta manera: *“El programa debe continuar... porque las víctimas son bastantes y no logró dar resarcimiento a todas las víctimas... Hay que reconocer que el PNR dio resarcimiento, pero fue parcial..., no fue un resarcimiento integral...; entonces es necesario prorrogar el acuerdo gubernativo del programa para que tenga vigencia... pero no debe existir solo de nombre... son dos cosas que se necesitan y van de la mano: una es la vigencia, la otra es el cumplimiento del compromiso que el Estado ha adquirido ante las víctimas”*¹⁴⁸.

Una entrevistada comparte la situación de su comunidad: *“Hay víctimas que tuvieron que salir de donde vivían antes; dejaron sus casas, sus cosas, sus cultivos... por el momento no han recibido ningún resarcimiento... no les han reparado ningún daño... cuántas personas tienen la tercera edad y varias se están muriendo...”*¹⁴⁹. Otra entrevistada hace ver lo siguiente: *“Las víctimas aún estamos vivas, existimos; sufrimos el genocidio, las masacres, la desaparición de nuestros familiares; si el programa ya no sigue, si muere, es como que si ya no existiéramos las víctimas del conflicto armado...”*¹⁵⁰. Estas opiniones exponen las razones humanas por las cuales debe continuar vigente el PNR.

¹⁴⁵Artículo 7.j del Acuerdo Gubernativo 258-2003.

¹⁴⁶La designación del FODES se realizó a través del Acuerdo Ministerial DS-27-2021 del MIDES, que fue reformado por el Acuerdo Ministerial DS-44-2021; esto a pesar de que este fondo es una dependencia temporal y sin el enfoque especializado en derechos humanos de las víctimas. El FODES fue creado a través del Acuerdo Gubernativo 129-2013 para administrar los bienes, derechos y obligaciones del Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), el cual fue cerrado porque “a lo largo de su existencia fue señalado de corrupción y de ser utilizado como botín político y de desfalco”; Prensa Libre, De Fondo para la Paz a fondo de corrupción, noticia del 06/09/16, disponible en: <https://www.prensalibre.com/hemeroteca/fonapaz-fue-utilizado-como-foco-de-corrupcion/>.

¹⁴⁷Miguel Itzep, entrevista.

¹⁴⁸Juana Tipaz, entrevista.

¹⁴⁹Elvia Sep (integrante de UNACODHI), entrevista del 21/06/23.

¹⁵⁰Ana Xuc, entrevista.



Foto: Inauguración de mural que honra a las sobrevivientes del Caso Mujeres Achi, 8 de marzo de 2023.

Otro entrevistado plantea lo siguiente: “... primero se deben aprobar los diez años de prórroga del PNR y después nosotros, como organizaciones de la Plataforma Nacional de Víctimas, vamos a hacer la propuesta de lo que esperamos del programa... El programa tiene la obligación de trabajar con las víctimas”¹⁵¹. En el mismo sentido, un entrevistado considera: “Primero el programa tiene que escuchar las inquietudes de las comunidades..., que haya una consulta..., el programa no puede hacer lo que se le antoje”¹⁵². Estos sobrevivientes tienen claro que un programa de reparaciones debe responder a las necesidades de las víctimas y su implementación debe efectuarse con participación de las víctimas; esto es parte de los estándares internacionales y debe ser respetado en un nuevo periodo de vigencia del programa.

La continuidad del PNR está en las manos del presidente Alejandro Giammattei por ser

el funcionario público al que le corresponde la creación, la modificación o la derogación de acuerdos gubernativos. Si el presidente de la República tiene la voluntad política de no obstaculizar el cumplimiento de la normativa nacional e internacional que garantiza el derecho de reparación, debe aprobar de inmediato la propuesta de reforma al Acuerdo Gubernativo 258-2003, además así lo demandan las organizaciones de víctimas y sobrevivientes.

Con un nuevo plazo de diez años para la ejecución del PNR, este debe sujetarse a la Política Nacional de Reparación y a los instrumentos internos que dejó aprobados la CNR; aunque, como plantea un entrevistado, “veinte años después vale la pena hacer una evaluación y una actualización de la política a partir de la experiencia y los años que han transcurrido...”¹⁵³. Además, las autoridades del programa deben gestionar un presupuesto

¹⁵¹Nicolás Ramírez, entrevista.

¹⁵²Manuel Tay, entrevista.

¹⁵³Miguel Itzep, entrevista.

adecuado para alcanzar resultados desde el primer año, priorizar a los adultos mayores y las viudas, y asegurar la integralidad de las medidas. Respecto de las personas que deben ser atendidas con prontitud, una entrevistada considera: *“El programa debe atender a las comunidades que hace tiempo presentaron sus peticiones, debe tomar en cuenta a las personas de mayor edad que llevan años en la lucha y no han recibido nada... y a las mujeres viudas...”*¹⁵⁴. Otra entrevistada agrega que se deben priorizar ciertas regiones geográficas: *“El programa sabe qué departamentos fueron los más golpeados durante el conflicto armado interno... allí es donde se debe de enfocar la reparación”*¹⁵⁵.

Sobre las medidas de reparación a priorizar, un entrevistado considera que deben ser la restitución material y la dignificación de las víctimas. Respecto a este último tema, explica: *“Es imprescindible que las víctimas no cometan el error de aceptar el discurso de que no hay que pensar en el pasado sino construir el presente; no podemos construir un futuro con un presente en el que no tomamos en consideración el pasado...”*¹⁵⁶. Otra entrevistada coincide y agrega otras medidas de reparación: *“La prioridad del PNR debe ser la divulgación de lo que pasó con nuestros hermanos [en el conflicto armado] y el reconocimiento de los daños a las familias... por ejemplo, se debe dar un apoyo económico a la gente mayor y un apoyo en becas para los hijos o nietos... También que se incluya la atención a la salud [física y emocional] porque hay mucha gente que vio cómo torturaron a su familiar, cómo mataron a las personas, cómo se los llevaron; eso jamás se olvida”*¹⁵⁷.

Una entrevistada opina: *“...para mí lo más*

*importante es la dignificación porque no hay ninguna organización que dé insumos para hacer las exhumaciones y las inhumaciones... Yo tengo un familiar desaparecido, estoy esperando encontrar a mi papá y si algún día llega a ser identificado, ¿dónde voy a colocar sus restos?, ¿a quién voy a acudir?, ¿quién me va a apoyar?”*¹⁵⁸. Estas palabras son tan reveladoras de las situaciones que pesan sobre las familias de las víctimas y que justifican la existencia del PNR, porque son resultado de las acciones de las fuerzas armadas del Estado y por lo tanto al Estado le corresponde resolverlas desde un enfoque integral.

Por otro lado, hay sobrevivientes que insisten en que si el PNR es prorrogado para un nuevo periodo de diez años, debe separarse del MIDES porque son de naturaleza distinta. Sobre esto, un entrevistado opina: *“Si se logrará la prórroga del programa, este debe ser un programa independiente y no depender del MIDES, porque el MIDES tiene otro campo de trabajo... Nosotros no estamos pidiendo una limosna por ser pobres; nosotros estamos pidiendo justicia, nosotros fuimos damnificados por la guerra. Si mataron a mis padres, quemaron mi casa, destruyeron mi aldea, debe haber un reconocimiento de estos daños... La vida de un ser humano no cuesta 24 mil, la vida no tiene precio”*¹⁵⁹. Por eso es tan necesario que exista un programa que implemente medidas integrales de reparación, porque los daños que persisten son múltiples.

b. Alternativas de reparación

Como se planteó, el Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha

¹⁵⁴Heidy Tiul, entrevista.

¹⁵⁵Eva Francisco, entrevista.

¹⁵⁶Miguel Itzep, entrevista.

¹⁵⁷Francisca Osorio (integrante del Comité de Víctimas de Desplazamiento Forzado de la Ciudad de Guatemala), entrevista del 21/06/23.

¹⁵⁸Ana Xuc, entrevista.

¹⁵⁹Humberto Caal, entrevista.

contra la Impunidad aclara que el derecho a la reparación puede hacerse efectivo por la vía penal, civil, administrativa o disciplinaria¹⁶⁰, ya sea en el ámbito nacional o internacional. Atendiendo a este principio, a continuación se plantean algunas alternativas de reparación a las víctimas del conflicto armado guatemalteco.

Procesos penales y civiles

Las víctimas del conflicto armado tienen la posibilidad de acceder a la reparación por medio de un órgano judicial penal. Los tribunales guatemaltecos han juzgado 24 casos sobre crímenes graves cometidos en el conflicto armado; sin embargo, es a partir del Caso Genocidio Ixil¹⁶¹ que las condenas incluyen medidas de reparación de los daños causados a las víctimas, sus familias o sus comunidades. Este avance fue posible por la reforma del Código Procesal Penal a través del Decreto 7-2011 del Congreso de la República, que introdujo la figura de la “reparación digna”¹⁶² para que los Tribunales de Sentencia aprueben medidas de reparación. De esta forma, en las sentencias de los casos Genocidio Ixil (2013), Embajada de España (2015), Caso Sepur Zarco (2016), Molina Theissen (2018), Mujeres Achi (2022), Tactic (2022) y Rancho Bejuco (2023) fueron aprobadas entre 6 y 16 medidas de reparación.

Estas reparaciones incluyen medidas como las peticiones públicas de perdón; la difusión de las sentencias y su traducción a algunos idiomas mayas; los procesos educativos o

formativos sobre derechos humanos, memoria histórica y prevención de la violencia contra las mujeres; la construcción o ampliación de centros o puestos de salud; las becas de estudio; la aprobación de iniciativas de ley; entre otras.

Aunque la vía penal es una alternativa para ejercer el derecho a la reparación, tendrá una respuesta positiva sólo si la sentencia es condenatoria; además, las medidas aprobadas serán ejecutables hasta que la sentencia quede firme, es decir hasta que se agoten todas las impugnaciones en contra. Por otro lado, hay que considerar que, para el éxito de los procesos penales por casos del conflicto armado, generalmente se requiere del involucramiento de víctimas y de organizaciones civiles expertas en litigio estratégico, porque suelen tomar varios años de investigación y necesitan de prueba especializada como los peritajes.

También es factible iniciar un proceso ordinario de daños y perjuicios ante un órgano judicial del ramo civil¹⁶³, por la responsabilidad civil del Estado en las acciones o las omisiones de sus funcionarios o empleados en la época del conflicto armado¹⁶⁴. En estos procesos, los tribunales civiles aprueban una indemnización con base en la prueba aportada sobre los daños y perjuicios causados a las víctimas; sin embargo, los procesos se caracterizan por su formalismo, y porque los demandantes y demandados tienen la carga de demostrar sus respectivos planteamientos; además,

¹⁶⁰ONU, Conjunto de principios actualizado, op. cit., Principio 32 (Procedimientos de reparación).

¹⁶¹Llegó a sentencia condenatoria el 10/05/13, ante el Tribunal de Mayor Riesgo “A”.

¹⁶²Artículo 124 (Derecho a la reparación digna) del Código Procesal Penal: “La reparación a que tiene derecho la víctima comprende la restauración del derecho afectado por el hecho delictivo, que inicia desde reconocer a la víctima como persona con todas sus circunstancias como sujeto de derechos contra quien recayó la acción delictiva, hasta las alternativas disponibles para su reincorporación social a fin de disfrutar o hacer uso lo más pronto posible del derecho afectado, en la medida que tal reparación sea humanamente posible y, en su caso, la indemnización de los daños y perjuicios derivados de la comisión del delito; para el ejercicio de este derecho deben observarse las siguientes reglas: 1. La acción de reparación podrá ejercerse en el mismo proceso penal una vez dictada la sentencia condenatoria. El juez o tribunal que dicte la sentencia de condena, cuando exista víctima determinada, en el relato de la sentencia se convocará a los sujetos procesales y a la víctima o agraviado a la audiencia de reparación, la que se llevará a cabo al tercer día...”.

¹⁶³Artículo 1434 del Código Civil: “Los daños, que consisten en las pérdidas que el acreedor sufre en su patrimonio, y los perjuicios, que son las ganancias lícitas que deja de percibir, deben ser consecuencia inmediata y directa de la contravención, ya sea que se hayan causado o que necesariamente deban causarse”.

¹⁶⁴Artículo 1665 del Código Civil.

como los daños y perjuicios deben estar cuantificados, quedan excluidas las medidas de reparación distintas de la indemnización económica.

Procesos ante órganos internacionales

Las víctimas del conflicto armado han utilizado dos mecanismos internacionales para denunciar el incumplimiento de su derecho a la reparación a través del PNR. Estos son el Sistema Interamericano de Derechos Humanos y el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. La Corte IDH ha emitido 17 sentencias contra el Estado de Guatemala por casos del conflicto armado¹⁶⁵, en los que comprobó la violación de derechos como la libertad personal y la vida de personas desaparecidas, las garantías judiciales y la protección judicial para las

víctimas o sus familias, la integridad personal de los sobrevivientes, entre otros derechos reconocidos por la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Estas sentencias incluyen medidas de reparación como la indemnización económica; la atención médica y psicológica de las víctimas; el reconocimiento público de los hechos por parte del Estado; la difusión de las sentencias; la dignificación de la memoria de las víctimas; la investigación de los hechos para que los responsables sean juzgados y condenados; entre otras medidas que debe hacer efectivas el Estado a través de sus instituciones. El Sistema Interamericano tiene la ventaja de que aplica los estándares más avanzados para la protección de los derechos humanos; no obstante, un proceso puede extenderse por diez años y requiere de asesoría jurídica especializada.



Foto: Altar de víctimas de desaparición forzada en Santa Lucía Cotzumalguapa, 6 de noviembre de 2021.

¹⁶⁵Las últimas sentencias de la Corte IDH contra el Estado de Guatemala fueron en el Caso Coc Max y otros (Masacre de Xamán) en el 2018 y el Caso Masacre de la Aldea Los Josefinos en el 2021.

En los casos con sentencia no se ha discutido el incumplimiento del derecho a la reparación a través del PNR; el primer caso que plantea esta cuestión es el Caso Comité de Víctimas de la Comunidad Q'eq'ob, Santa María Nebaj, por la falta de implementación del “Plan de Trabajo para el Resarcimiento Integral Colectivo” que fue aprobado por el presidente de la CNR y que desde el 2008 no se ha ejecutado. Este caso fue presentado en el 2009 ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), en el 2016 obtuvo su informe de admisibilidad¹⁶⁶ y actualmente está en proceso de solución amistosa¹⁶⁷. A este le siguieron decenas de casos presentados por comunidades que denunciaron el incumplimiento de planes o compromisos de reparación por parte del PNR. A la fecha, hacen un total de 55 casos activos, de los cuales 10 están en evaluación preliminar, 42 fueron abiertos al trámite y 3 cuentan con informe de admisibilidad¹⁶⁸.

La paralización del PNR en los últimos años podría provocar más denuncias contra el Estado de Guatemala. Con los tres primeros casos admitidos, el Sistema Interamericano está abriendo la posibilidad de ordenar al Estado la implementación de un programa que otorgue reparación integral y transformadora, y que aplique los enfoques de género y de pueblos indígenas.

El otro mecanismo internacional que comenzó a ser utilizado para denunciar el incumplimiento de la reparación a través del PNR es el Comité de Derechos Humanos de las Naciones Unidas. Este Comité es competente para conocer denuncias de particulares

por la violación del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos. En el 2021, diez comunidades pertenecientes a los pueblos Maya K'iche', Maya Ixil y Maya Kaqchikel señalaron la falta de implementación de los acuerdos de reparación firmados por el PNR y la ausencia de respuesta a sus solicitudes por hechos de desplazamiento forzado, ejecución extrajudicial y desaparición forzada. Estos casos fueron unificados y declarados admisibles por el Comité, y están pendientes del examen de fondo y la decisión final sobre la violación del Pacto Internacional.

La jurisprudencia del Comité “es una guía muy importante para entender el significado específico en circunstancias concretas de lo que exige el Pacto y, por consiguiente, es un valioso punto de referencia para los tribunales y las instancias decisorias de todos los Estados Partes al examinar la misma cuestión u otras similares”¹⁶⁹. Además, el Comité suele ser más rápido en comparación con el Sistema Interamericano, y puede ordenar al Estado violador que en un plazo de 180 días tome medidas para aplicar el dictamen de fondo del caso concreto¹⁷⁰.

Caso Chixoy

Un ejemplo particular de reparación a comunidades es el Caso Chixoy. Este caso se refiere a los daños causados en 1983 a 33 comunidades Maya Achi, Maya K'iche' y Maya Poqomam por la pérdida de sus viviendas, tierras de cultivo y sitios ceremoniales, debido a la imposición de la hidroeléctrica Chixoy. En el 2006, luego de un largo proceso de incidencia, la Coordinadora de las Comunidades Afectadas

¹⁶⁶CIDH, Comunidad Q'eq'ob del municipio de Santa María Nebaj, Guatemala, Informe de admisibilidad no. 71/16 (Petición 765-09) del 06/12/16, disponible en: <https://www.oas.org/es/cidh/decisiones/2016/GTAD765-09ES.pdf>.

¹⁶⁷Sergio Castro (integrante del Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas, CAFCA), entrevista del 12/09/23.

¹⁶⁸Además del Caso Comunidad Q'eq'ob, están el Caso Vecinos de la Aldea Sesajal (Alta Verapaz), Guatemala, Informe de admisibilidad no. 355/22 (Petición 1918-11) del 12/08/22; y el Caso Vecinos de la Comunidad El Triunfo (Retalhuleu), Guatemala, Informe de admisibilidad no. 67/23 (Petición 1503-11) del 30 mayo 2023.

Sergio Castro, entrevista.

¹⁶⁹OACNUDH, Folleto informativo no. 15 (Rev. 1), Derechos Civiles y Políticos: El Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2005, pág. 30.

¹⁷⁰Como ejemplos, ver los dictámenes de fondo del Comité respecto de la comunicación no. 2833/2016 del 10/09/21 y la comunicación no. 3102/2018 del 07/03/23

por la hidroeléctrica Chixoy (COCAHICH) logró un acuerdo político con el gobierno para instalar una mesa de negociación con la mediación de la Organización de los Estados Americanos (OEA), que dio como resultado el Plan de Reparación de Daños y Perjuicios sufridos por las Comunidades Afectadas por la Construcción de la Hidroeléctrica Chixoy del 2010 y la Política Pública de Reparación a las Comunidades Afectadas por la Construcción de la Hidroeléctrica Chixoy aprobada por el Acuerdo Gubernativo 378-2014.

Esta política pública incluye medidas de reparación como la construcción de viviendas, el mejoramiento de calles, la introducción de agua y saneamiento, el fortalecimiento del sistema de salud local, la difusión de la memoria histórica con inclusión del Caso Chixoy, la recuperación de las prácticas culturales, la reposición de tierras de cultivo, la dotación de tierras, la indemnización, entre otras. Entre el 2015 y 2017 se cumplió con el 90% del resarcimiento económico individual a las familias afectadas, en contraste con el 0% de avance en el resarcimiento económico colectivo; mientras que sólo algunas de las otras medidas presentan avances mínimos¹⁷¹. Aunque este caso es único en su tipo, resulta una alternativa para lograr la reparación de las violaciones a los derechos humanos durante el conflicto armado.

Nueva institucionalidad

Independientemente de la prórroga del actual PNR, es posible crear una nueva institucionalidad acorde a la recomendación de la CEH de crear un programa con base legislativa¹⁷². En el Congreso de la República existen varias iniciativas de ley para la instalación de un programa de resarcimiento;

la primera iniciativa fue la 2083 para la aprobación de la Ley de Programa Nacional de Resarcimiento y Asistencia a Víctimas de Violaciones Graves a los Derechos Humanos, que fue conocida por el pleno del Congreso en 1999. A esta le siguieron las iniciativas 2775 del 2002 y 3551 del 2006, ambas para la aprobación de la Ley del Programa Nacional de Resarcimiento¹⁷³.

La iniciativa 2775 persigue la creación de un PNR autónomo que implemente cuatro medidas de reparación sin especificar las violaciones a derechos humanos resarcibles, y una estructura organizativa mínima con una CNR de once integrantes. Mientras que la iniciativa 3551 dispone crear un PNR descentralizado para ejecutar cinco medidas de reparación por ocho violaciones a derechos humanos¹⁷⁴, y una estructura organizativa mínima con una CNR de nueve integrantes; esta última iniciativa incluye la integralidad como uno de sus principios y prevé la creación de un Registro Nacional de Víctimas. En ambas iniciativas las medidas de reparación excluyen las garantías de no repetición, la CNR incluyen cinco integrantes la sociedad civil¹⁷⁵ y la vigencia del PNR está prevista para once años. La iniciativa con más avance en su proceso de aprobación es la 3551, porque cuenta con dictamen favorable y ya fue discutida en segundo debate; no obstante, debe analizarse a detalle y ser sometida a enmiendas para que responda a las necesidades actuales de las víctimas. Entre los aspectos positivos de un programa creado por ley son que no estaría sujeto a la voluntad política del gobierno de turno y se le puede asegurar la capacidad de ejecución.

Por otro lado, es factible una nueva institucionalidad con base en un Acuerdo

¹⁷¹Nancy Artola (asesora legal de COCAHICH), entrevista del 14/09/23.

¹⁷²CEH, op. cit., Tomo V, pág. 62 (recomendación 8).

¹⁷³Sólo estas últimas dos están disponibles para su descarga desde la página web del Congreso de la República.

¹⁷⁴Desaparición forzada, ejecución extrajudicial, tortura física y psicológica, desplazamiento forzado, reclutamiento forzado de menores de edad, violencia sexual, violaciones en contra de la niñez y masacres.

¹⁷⁵Estos integrantes deben ser designados por organizaciones de víctimas, pueblos indígenas, mujeres y derechos humanos.

Gubernativo que supere las deficiencias del actual PNR, principalmente para que sea una institución con una vigencia mínima de diez años y con capacidad de ejecución. Como ya se explicó, el actual PNR debe ser ejecutado por la Unidad Ejecutora del FODES; sin embargo, uno de sus últimos directivos afirmó que esta Unidad fue creada a través del Acuerdo Ministerial 236-2013 del MIDES con el objeto de “ejecutar programas, proyectos y actividades directamente relacionadas con el desarrollo económico y social de la población guatemalteca”¹⁷⁶, y por lo tanto no incluye la reparación a víctimas del conflicto armado¹⁷⁷. Esta explicación es más bien una excusa para no ejecutar el programa, porque esta supuesta limitación se supera con la voluntad del titular del ministerio de reformar el acuerdo ministerial en mención.

De esa cuenta, una nueva institucionalidad basada en un acuerdo gubernativo debe

contar con su propia Unidad Ejecutora y asegurar que el cumplimiento del derecho a la reparación sea acorde a los estándares internacionales; además lo relativo a la estructura administrativa mínima, el presupuesto y la participación de las víctimas debe tomar en cuenta la Política Nacional de Reparación y la normativa administrativa que fue diseñada en su momento para la ejecución del PNR. Esta nueva institucionalidad también podría incluir el cumplimiento de los compromisos pendientes de los Acuerdos de Paz, la coordinación de las dependencias del Organismo Ejecutivo para la protección de los derechos humanos, y la comunicación con los órganos internacionales de cumplimiento de los tratados ratificados por Guatemala, para retomar el camino de la paz y los derechos humanos que quedó en el abandono tras el cierre de la COPREDEH.

Conclusiones

1. La reparación es un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado interno y fue reconocido por el Estado de Guatemala en los Acuerdos de Paz. El PNR se creó en el 2003 como parte de las recomendaciones del Informe de la CEH y se logró por la presión de las organizaciones de víctimas y de derechos humanos.
2. Uno de los principales logros del PNR fue la construcción de la Política Nacional de Resarcimiento, conocida como Libro Azú, que fue consensuada por el gobierno y las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil, previo a la instalación del programa. La política de reparación se basa en un enfoque integral y con base en ella el acuerdo gubernativo de creación del programa contempla cinco medidas de reparación: restitución material, indemnización económica, reparación psicosocial y rehabilitación, dignificación de las víctimas y resarcimiento cultural. Sin embargo, es necesario que la política cuente con un mayor desarrollo a los enfoques de género y de pueblos indígenas.
3. La Política Nacional de Resarcimiento también contempla la participación de las víctimas en el diseño, implementación y evaluación de las medidas de reparación; sin embargo, desde el 2006, el gobierno no ha permitido la participación efectiva de las víctimas en todas las fases de este proceso. Las organizaciones de víctimas han tenido que exigir

¹⁷⁶Artículo 2 del Acuerdo Ministerial 236-2013 del MIDES.

¹⁷⁷Oficio número Of-DE-988-2021/AWCC/vi, del 31/08/21, suscrito por el director ejecutivo del FODES, a través del cual comunica al titular del MIDES que “para poder dar viabilidad y aplicación al Acuerdo Ministerial No. DS-44-2021...” es necesario reformar el Acuerdo Ministerial 236-2013, debido a que el objeto de la Unidad Ejecutora del FODES no contempla al PNR.

que se les tome en cuenta, y al mismo tiempo han realizado un monitoreo constante del desarrollo del PNR. La Procuraduría de los Derechos Humanos y algunas organizaciones de la sociedad civil también han realizado un monitoreo sistemático del funcionamiento del programa.

4. Según datos oficiales, durante sus 20 años de existencia el PNR ha abierto 57,523 expedientes de reparación, aunque solamente en 27,233 (47.3%) expedientes ha entregado algún tipo de resarcimiento, beneficiando a 33,094 víctimas; es decir que el programa tiene 30,290 (52.7%) expedientes pendientes de resolver. No obstante, si se considera que, según el Informe de la CEH, el conflicto armado interno dejó más de 200,000 víctimas, el Estado está pendiente de atender a más de 166,000 víctimas.
5. Durante los últimos años, el PNR ha sufrido un progresivo debilitamiento. En los gobiernos de Alfonso Portillo y Óscar Berger se logró la instalación del programa, pero se entregaron muy pocos resarcimientos. En el gobierno de Álvaro Colom se entregó el mayor número resarcimientos, aunque se privilegió la indemnización económica individual y la construcción de viviendas. El gobierno de Otto Pérez tuvo pocos resultados, pero promovió el apoyo a inhumaciones y proyectos productivos. En el gobierno de Jimmy Morales se entregaron muy pocos resarcimientos individuales. Esta crisis se agudizó durante el gobierno de Alejandro Giammattei, que trasladó el PNR bajo la administración del MIDES y no ha entregado ni un solo resarcimiento a las víctimas del conflicto armado.
6. El principal obstáculo para que el PNR cumpla su misión sigue siendo la falta de voluntad política, principalmente de los últimos tres gobiernos de tendencia promilitar que lo han debilitado con la disminución drástica de su presupuesto. Además, los directivos del programa han mostrado poca capacidad de ejecución, sumado al personal insuficiente e incapaz de atender a las víctimas.
7. Es necesario que el gobierno escuche las demandas de las víctimas y extienda la vigencia del PNR por diez años más, para que cumplan su misión. Es necesario que el próximo gobierno dote al programa con un presupuesto suficiente y personal calificado, para que atienda los expedientes pendientes y reciba nuevas solicitudes de reparación, como un derecho fundamental de las víctimas del conflicto armado. Además, el gobierno debe garantizar una participación real de las organizaciones de víctimas en la implementación de las medidas de reparación y la reconciliación.
8. Finalmente, es necesario que el gobierno garantice el resguardo de los expedientes del PNR, porque contienen testimonios e información personal y confidencial de las víctimas. Los expedientes del PNR tienen información sobre graves violaciones a los derechos humanos y forman parte de la memoria histórica del país.

Recomendaciones

1. El Gobierno debe aprobar la reforma del Acuerdo Gubernativo 258-2003 para prorrogar la vigencia del PNR por al menos diez años más. Es importante contar con una institución específica para cumplir con la obligación de reparar de forma integral los daños causados a las víctimas del conflicto armado interno.

2. Se debe aplicar la Política Nacional de Resarcimiento y los instrumentos administrativos existentes para la implementación de las cinco medidas de reparación a víctimas del conflicto armado. Para esto, se debe dotar al PNR de presupuesto adecuado y personal competente que garantice los derechos de las víctimas y sobrevivientes.
3. El PNR debe establecer un mecanismo de participación y consulta con las organizaciones de víctimas, sobre los planes y programas de reparación y su respectiva evaluación.
4. Se debe crear una política de género y de pueblos indígenas que se aplique de forma transversal en todos los planes y programas de reparación. Esta política debe contar con directrices y un protocolo específico para la atención a mujeres sobrevivientes de violencia sexual.
5. Se recomienda al Gobierno que establezca una mesa de trabajo con las familias de las víctimas, para implementar las medidas de reparación ordenadas en las sentencias de la Corte IDH.
6. El Gobierno debe garantizar el resguardo y cuidado de los expedientes del PNR, porque contienen información confidencial sobre las víctimas y sobrevivientes del conflicto armado, y representan un patrimonio documental importante sobre la historia reciente del país.
7. Se debe promover la enseñanza de la memoria histórica para que las nuevas generaciones conozcan la tragedia del conflicto armado, a través de la educación formal e informal, la cultura, el arte, los medios de comunicación y las redes sociales.
8. La sociedad civil y la comunidad internacional deben seguir velando por que se respeten los derechos de las víctimas y sobrevivientes del conflicto armado interno, y demandando que el Estado de Guatemala cumpla con los compromisos de la paz.

Personas entrevistadas

Alfonso Huet, ADICI

Ana Xuc, Movimiento Regional de Víctimas de Alta Verapaz

Blanca Quiroa, FAMDEGUA

Dámaris Machán, Plataforma de Víctimas

Elvia Sep, UNACODHI

Eva Francisco, Asoq'anil

Feliciana Macario, CONAVIGUA

Francisca Osorio, Comité de Víctimas de Desplazamiento Forzado de la Ciudad de Guatemala

Heidy Tiul, CODEVI

Humberto Caal, UNACODHI

Jacinto Ceto, CPR-Sierra

Juan Gómez, Consejo Regional de Víctimas del Área Norte de Huehuetenango

Juana Tipaz, Comité de Víctimas de Desplazamiento Forzado de la Ciudad de Guatemala

Manuel Tay, Asoq'anil

Miguel Itzep, Movimiento Nacional de Víctimas "Q'anil Tinamit"

Nancy Artola, asesora legal de COCAHICH

Nicolás Ramírez, AMDE

Rodemiro Martínez, Dos Erres, Petén

Sergio Castro, CAFCA

Referencias

CEH, Guatemala: Memoria del Silencio, Guatemala, 1999.

CIDH, Informe Anual de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, Capítulo 4.b Guatemala, Washington DC, 2023.

CIDH, Informe de admisibilidad no. 71/16 (Petición 765-09) Comunidad Q'eq'ob del municipio de Santa María Nebaj, Guatemala, 6 de diciembre de 2016.

Comité de la CEDAW, Recomendación general núm. 30 sobre las mujeres en la prevención de conflictos y en situaciones de conflicto y posteriores a conflictos, 1 de noviembre de 2013.

Comité de la CEDAW, Recomendación general núm. 33 sobre el acceso de las mujeres a la justicia, 3 de agosto de 2015.

Consortio Actoras de Cambio e ICCPG, Rompiendo el silencio. Justicia para las mujeres víctimas de violencia sexual durante el conflicto armado en Guatemala, Guatemala, 2006.

Corte IDH, Caso González y otras ("Campo Algodonero") Vs. México, sentencia de excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas, 16 de noviembre 2009.

Corte IDH, Caso Gudiel Álvarez y Otros ("Diario Militar") Vs. Guatemala, sentencia de fondo, reparaciones y costas, 20 de noviembre de 2012.

Corte IDH, Caso Herrera Espinoza y otros Vs. Ecuador, sentencia de excepciones preliminares, fondo, reparaciones y costas, 1 de septiembre de 2016.

Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez Vs. Honduras, sentencia de reparaciones y costas, 21 de julio de 1989.

Defensoría del Pueblo de Colombia, Contenido y alcance del derecho a la reparación. Instrumentos para la protección y observancia de los derechos de las víctimas, Colombia, s/f.

Embajada de Estados Unidos en Guatemala, Informe de Derechos Humanos en Guatemala, 2022, Resumen Ejecutivo, 20/03/2023, disponible en: <https://gt.usembassy.gov/es/informe-de-derechos-humanos-en-guatemala-2022/>.

Garrido, Rafael; La reparación en clave de diversidad cultural: un desafío para la Corte Interamericana de Derechos Humanos, Universidad Andina Simón Bolívar, Sede Ecuador, Corporación Editora Nacional, Quito, 2013.

Gobierno de Guatemala y URNG, Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, México, 29 de marzo de 1994.

Gobierno de Guatemala y URNG, Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, Oslo, 17 de junio de 1994.

Gobierno de Guatemala y URNG, Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, Madrid, 12 de diciembre de 1996.

Impunity Watch, Avances y obstáculos de la justicia transicional en Guatemala. Informe de monitoreo 2014-2017, Guatemala, 2018, pág. 103.

Impunity Watch, Creando un espacio para las voces de todas las víctimas. Hacia procesos de verdad, justicia, reparación y no repetición (VJRNR) con sensibilidad de género en Guatemala, Guatemala, 2012.

Impunity Watch, Logros y retrocesos de la justicia transicional en Guatemala. Informe de monitoreo 2018-2021, Guatemala, 2021.

Impunity Watch, Lucha por la verdad y la justicia en Guatemala: Participación de víctimas y sobrevivientes en los procesos informales de justicia transicional, Guatemala, 2022.

Impunity Watch, Policy Brief: reparación con perspectiva de género, una apuesta para contribuir al cambio de las estructuras de desigualdad y discriminación en Guatemala, Guatemala, 2014.

OACNUDH, Folleto informativo no. 15 (Rev. 1), Derechos Civiles y Políticos: El Comité de Derechos Humanos, Naciones Unidas, 2005.

OACNUDH, Instrumentos del estado de derecho para sociedades que han salido de un conflicto, Programas de reparaciones, Nueva York y Ginebra, 2008.

ONU, Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y la Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad, 2005.

ONU, 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, 2005.

Orlando, Blanco [@orlandoblancolapola], El Ministerio de Desarrollo tiene en el abandono documentos del Programa Nacional de Resarcimiento [Video], TikTok, 19/09/2022, disponible en: <https://vm.tiktok.com/zm24hk6nk/>.

PDH, Informe de monitoreo. Sedes regionales del Programa Nacional de Resarcimiento, Guatemala, 2018.

PDH, Informe de supervisión. Cumplimiento del estándar del derecho a la participación de los Pueblos indígenas en materia de resarcimiento a víctimas del conflicto armado interno, Guatemala, 2021.

Plataforma de Víctimas, Denunciamos la paralización del PNR, comunicado del 3 de agosto de 2022.

Plataforma de Víctimas, Documento con demanda de prórroga del PNR presentada al MIDES, en la Mesa de Diálogo del PNR, 19 de junio de 2023.

PNR, Política Nacional de Reparación, Guatemala, 2002.

PNR, Primer informe temático 2006-2007, La vida no tiene precio: Acciones y omisiones de resarcimiento en Guatemala, Guatemala, Magna Terra Editores, 2007.

PNR/FODES/MIDES, información proporcionada el 10 de abril de 2023 con base en la Ley de Acceso a la Información Pública.

PNR/FODES/MIDES, información proporcionada el 29 de junio de 2023 con base en la Ley de Acceso a la Información Pública.

PNR/SEPAZ, información proporcionada el 20 de abril de 2018 con base en la Ley de Acceso a la Información Pública.

PNR/SEPAZ, información proporcionada el 8 de febrero de 2018 con base en la Ley de Acceso a la Información Pública.

Prensa Libre, Denuncias en Fonapaz suman Q19 millones, noticia del 18 de mayo de 2023.

Solís, María Eugenia; El resarcimiento: “una deuda más pendiente con las mujeres en Guatemala”, en Sin tregua, Políticas de reparación para mujeres víctimas de violencia sexual durante dictaduras y conflictos armados, Chile, 2008.

Impunity Watch es una organización internacional de investigación, incidencia y asesoría jurídica en el campo de los derechos humanos y la justicia transicional. Promueve la rendición de cuentas por violaciones graves a los derechos humanos y trabaja junto a las organizaciones de la sociedad civil, particularmente con las mujeres y las víctimas en la construcción de la paz y el Estado de Derecho.

En este informe se analizan los principales logros y obstáculos en la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) durante los últimos 20 años. Este programa nació como parte de los Acuerdos de Paz y su mandato finaliza el 31 de diciembre de 2023, sin que haya cumplido su finalidad de reparar los daños causados a las víctimas del conflicto armado interno de Guatemala. En el informe se examinan las preocupaciones de las víctimas sobre el futuro del PNR y se proponen alternativas de reparación.

El informe fue elaborado por Haydeé Valey con la asistencia de Angélica de León y fue revisado por Denis Martínez. El contenido de este documento es responsabilidad exclusiva de Impunity Watch; los puntos de vista y opiniones expresadas en esta publicación no reflejan la política oficial o posición del Departamento Federal de Asuntos Exteriores de Suiza (FDFA) y el Ministerio de Asuntos Exteriores de los Países Bajos.

www.impunitywatch.org

info@impunitywatch.org

Esta publicación se realizó con el apoyo de:



Schweizerische Eidgenossenschaft
Confédération suisse
Confederazione Svizzera
Confederaziun svizra

**Departamento Federal de
Asuntos Exteriores DFAE**



Ministry of Foreign Affairs of the
Netherlands

