



INFORME DE LA EVALUACIÓN CONJUNTA DEL PROGRAMA NACIONAL DE RESARCIMIENTO Y DE LOS PROGRAMAS DE APOYO AL PNR DE GTZ Y PNUD

Guatemala, 14 de diciembre del 2007



gtz



Programa de Apoyo
al Proceso de Paz y
Conciliación Nacional



Berghof Foundation for Peace Support

ÍNDICE

Introducción	
1. Conclusiones y Recomendaciones de la Evaluación	4
2. Antecedentes	6
2.1. Antecedentes generales	
2.2. El Programa Nacional de Resarcimiento (PNR)	
2.3. Los programas de apoyo de la GTZ y el PNUD	
3. Pertinencia y relevancia	29
3.1. Pertinencia y relevancia del PNR	
3.2. Pertinencia y relevancia de los programas de apoyo	
4. Dimensión temática de la evaluación	48
4.1. Funcionamiento y organización del PNR	
4.2. Información pública desde el PNR	
4.3. Incorporación en el PNR de la dimensión psicosocial	
4.4. Medidas individuales y colectivas, enfoque integral	
4.5. Coordinación y sinergias entre el PNR y los Programas de apoyo	
4.6. Dos enfoques transversales: género y diversidad étnica	
4.7. Resarcimiento, reparación y reconciliación: estado de situación y perspectivas	
5. Eficacia	111
5.1. Eficacia del PNR	
5.2. Eficacia de los Programas de apoyo	
6. Incidencia de factores externos sobre el desempeño del PNR	132

Anexos

Anexo I:	Términos de Referencia de la Evaluación Conjunta
Anexo II:	Metodología y Plan de trabajo de la EC
Anexo III:	Análisis de pertinencia y relevancia del PNR y los Programas de apoyo
Anexo IV:	Diagramas sobre la organización y el funcionamiento del PNR
Anexo V:	Estudio de casos: Tres Oficinas regionales.
Anexo VI:	Definiciones, fundamentos e informaciones de base sobre género y diversidad étnica
Anexo VII:	Aportes de la OACNUDH a la Evaluación Conjunta del PNR
Anexo VIII:	Encuesta entre el personal del PNR
Anexo IX:	Encuesta de opinión pública en la capital sobre reparación y resarcimiento
Anexo X:	Bibliografía
Anexo XI:	Personas entrevistadas y Grupos Focales realizados

Siglas y Acrónimos

AAPP	Acuerdos de Paz de Guatemala
ADIVIMA	Asociación para el Desarrollo Integral de las Víctimas de la Violencia en las Verapaces Maya Achí
AG	Acuerdo Gubernativo
BMZ	Ministerio para la Cooperación Económica y el Desarrollo de la República Federal de Alemania
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CNR	Comisión Nacional de Resarcimiento
CONAVIGUA	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
COPREDEH	Comisión Presidencial de Derechos Humanos
DAC	Comité de Acción para el Desarrollo de la OCDE
DL	Decreto Legislativo
EC	Evaluación Conjunta del PNR y Programas de apoyo
ECAP	Equipo de Estudios Comunitarios y Acompañamiento Psico-social
EE	Equipo Evaluador de la EC
FAFG	Fundación de Antropología Forense de Guatemala
GADRES	Grupo de Acompañamiento para el Diálogo y el Resarcimiento
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
GOGUA	Gobierno de Guatemala
IMIPC	Instancia Multi-Institucional para la Paz y la Concordia
MAGA	Ministerio de Agricultura y Ganadería
MICIVI	Ministerio de Comunicación y Vivienda
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas
MINUGUA	Misión de Verificación de la ONU en Guatemala
MSPAS	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
OACNUDH	Oficina del Alto Comisionado de la ONU para los Derechos Humanos
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OE(s)	Organismo(s) del Estado
ONG(s)	Organización(es) No Gubernamentales
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OSC(s)	Organización(es) de la Sociedad Civil
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
PNSM	Programa Nacional de Salud Mental del MSPAS
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
REMHI	Programa Interdiocesano de Recuperación de la Memoria Histórica realizado por el Centro Maya SAQ'BE
SAQ'BE	Centro Maya
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación Económica
SEPAZ	Secretaría Presidencial para la Paz
TdR	Términos de Referencia
UA	Unidad de Apoyo del DIGAP, ubicada en el PNUD
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional
USD	Dólares de los Estados Unidos de América
UTZ K	Asociación Utz K'aslemaal

Introducción

“...Casi todos los guatemaltecos han sido afectados por la violencia generalizada durante tan amplio período de tiempo. Por estos motivos, las recomendaciones están orientadas fundamentalmente a facilitar la unión de todos los guatemaltecos y a desterrar las seculares divisiones que han sufrido. La reconciliación es tarea de todos”¹.

Se recogen aquí los resultados del proceso de Evaluación Conjunta (EC) del PNR y de los programas de apoyo al PNR ejecutados por el PNUD y por la GTZ². Evaluar es siempre un ejercicio de aprendizaje; más aún cuando, como en este caso, se trata de un esfuerzo conjunto de las tres entidades involucradas: el PNR, el PNUD y la GTZ. De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR) definidos por las instituciones involucradas³ la EC se orientó a producir insumos útiles para una reflexión común sobre el estado actual del PNR y de los programas de apoyo, para que sean considerados en la planificación operativa de las tres entidades y para establecer una suerte de línea de base sobre asuntos de carácter temático, con miras al siguiente ciclo de ejecución del PNR y de los programas.

Todo el ejercicio de evaluación es producto del trabajo profesional del personal que conformó el Equipo Evaluador (EE)⁴: pese a ser empleados o consultores contratados por las tres instituciones, las valoraciones contenidas en este Informe se formulan en virtud de su independencia de juicio. Por lo tanto, dichas valoraciones no recogen necesariamente las opiniones del Gobierno de Guatemala, del PNR, de la GTZ o del PNUD.

Un mes antes de terminar esta evaluación, se hizo público el primer Informe Temático del PNR⁵ que presenta los resultados del programa y la discusión de algunos de sus aspectos fundamentales, manteniendo, ya desde su título, una distancia crítica que no es común. Varias de las discusiones contenidas en ese informe se constituyeron en una guía para esta evaluación. La metodología de la EC ha sido participativa: se ha conformado un Grupo de referencia Institucional y un Equipo Evaluador con participación de las tres entidades involucradas; se han realizado entrevistas cara a cara y grupos focales donde han participado

¹ CEH, 1999: *Guatemala. Memoria del Silencio*: tomo V, pag. 61.

² La fase de investigación de la EC empezó el 15 de octubre y finalizó el 27 de noviembre del 2007; la fase de análisis duró hasta el 6 de diciembre.

³ El grupo de referencia institucional de la EC lo conformaron Christina Elich del PNUD, Jörg Frieberg-Strauss de GTZ/PCON y Martín Arévalo, Director Ejecutivo del PNR, quien lo coordinó. El grupo de referencia institucional ha definido los Términos de Referencia de la EC y ha discutido con el EE la versión preliminar del Informe.

⁴ El Equipo Evaluador (EE) ha sido conformado por personas de las tres instituciones: Rodrigo Carrillo, Edín Ortiz y Víctor López del PNR; Carlos Hugo Leal, Glenda García, Elena Tiniguar y Gorka Treceño del PNUD; Carolina Escobar Sarti, Rosenda Camey, Beatriz Pivaral y Fabrizio Feliciani de GTZ/PCON. Fabrizio Feliciani ha fungido como coordinador técnico del EE y, junto con Carolina Escobar Sarti, ha cuidado la redacción de este Informe Final. Además Celia Aguilar de UNIFEM participó en la fase inicial de la EC; aportando su experiencia de trabajo con mujeres y pueblos indígenas.

⁵ PNR: *La Vida no tiene Precio. Acciones y Omisiones de Resarcimiento en Guatemala*.

aproximadamente 500 personas⁶. Se ha interpelado los empleados del PNR, por medio de una encuesta a la cual ha respondido el 67% de ellos; se ha realizado una encuesta de opinión pública en la ciudad capital, para obtener informaciones acerca de las percepciones de los grupos sociales que viven lejos de las áreas rurales, donde el conflicto armado ha sido más cruento, y donde la tarea de la reparación es cuantitativamente más relevante⁷. El EE ha consultado una amplia bibliografía sobre las temáticas, las políticas y las iniciativas que constituyen el marco del PNR⁸. El análisis de la información se ha llevado a cabo sobre la base de los principios establecidos por el DAC del OCDE⁹.

Considerando que el PNR pretende contribuir a sanar las heridas del pasado, causadas por en enfrentamiento, se han tomado en cuenta como base del análisis las causas del conflicto armado interno y sus efectos, así como los describe la CEH. Por ello, el criterio principal que ha guiado el análisis de la información recogida sobre el universo de acción se ha basado en el reconocimiento de asimetrías y desigualdades¹⁰. La reconciliación constituye la principal referencia contextual del resarcimiento: así lo plantearon los AAP y la CEH y así se manifestó en muchas oportunidades durante esta evaluación; es por ello que es el proceso que atraviesa transversalmente todas las temáticas abordadas.

En el siguiente capítulo se plantean la Conclusiones y Recomendaciones de la EC; el Capítulo 2 se dedica a la reseña de los antecedentes inmediatos del PNR y de los Programas de Apoyo; el Capítulo 3 al análisis de relevancia y pertinencia. El Capítulo 4 aborda los aspectos temáticos principales de la EC, tal como los ha definido el Grupo Institucional de referencia: (i) la organización actual del PNR; (ii) la información pública; (iii) la incorporación de la dimensión psico-social en el PNR; (iv) la tipología de medidas de resarcimiento aplicadas; (v) la coordinación entre los programas de apoyo y sus sinergias con el PNR; (vi) como el PNR y los Programas de apoyo abordan las temáticas relativas al género y a la diversidad étnica. El Capítulo 5 se refiere a la eficacia de los programas; el siguiente a los factores externos que inciden en su desempeño.

El EE agradece al PNR, la a GTZ y al PNUD por la posibilidad que se nos ha brindado de estudiar el universo del PNR, que en su práctica de hoy recoge el legado más doloroso del conflicto armado interno, buscando su transformación progresiva en un futuro de concordia y paz. También les agradecemos por habernos permitido realizar esta tarea, respetando nuestra independencia cultural y profesional.

⁶ Los interlocutores con quienes la EC ha interactuado han sido: 164 beneficiarias y beneficiarios; 231 empleados del PNR; 27 funcionarios de organismos del Estado; cerca de 78 representantes de entidades de la sociedad civil y de la comunidad internacional; en total fueron 284 mujeres y 216 hombres. Las listas de personas entrevistadas y de los grupos focales realizados se encuentra en el Anexo XI.

⁷ Los resultados de la encuesta a los empleados del PNR se sintetizan en el Anexo VIII, mientras que los resultados de la encuesta de opinión pública de la capital, realizada por Aragón y Asociados, en el Anexo IX.

⁸ La reseña de la bibliografía consultada se encuentra en el Anexo X.

⁹ El Comité de Acción para el Desarrollo de la OCDE y, en particular, su red de evaluación, que ha establecido los estándares internacionales para la evaluación de programas y proyectos de desarrollo.

¹⁰ El Anexo II presenta los aspectos principales de la metodología de la EC y su Cronograma de trabajo.

1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

En consideración de la extensión del presente informe, hemos optado por ubicar en la primera sección las Conclusiones y Recomendaciones de la evaluación, en lugar del resumen ejecutivo. Pensamos favorecer así la lectura de la parte conducente de la evaluación; el lector interesado en aspectos particulares encontrará en el cuerpo del Informe las argumentaciones que sustentan las conclusiones que aquí se reportan.

1.1. CONCLUSIONES

Antes de dar paso a las conclusiones específicas con relación a cada uno de los aspectos establecidos en los TdR, proponemos aquí una conclusión general y sintética del conjunto de los hallazgos.

Luego de una fase de gestación larga y compleja, el PNR ha empezado a implementarse efectivamente en un ambiente cargado de incertidumbre, escepticismo, fuertes demandas sociales, presiones políticas de diversa índole y en un marco jurídico y de funcionamiento débilmente definido. Entre otras consecuencias una es más evidente para la sociedad en general: la urgencia de cumplir con el resarcimiento económico individual ha desplazado – al menos hasta la fecha – la visión de reparación integral y orientada a la reconciliación.

Sin embargo, esta consecuencia tan evidente no es el efecto más contundente que la indefinición de políticas públicas y el clima externo han producido sobre el PNR. Estas situaciones dieron lugar a un marco operativo caracterizado por muy estrechos espacios de maniobra para la Comisión y el Programa. Se trata de un marco tan complejo y de una arquitectura institucional tan inacabada que nos hizo llegar a la convicción que los resultados alcanzados hasta la fecha se han podido lograr en virtud de la inusual entrega personal de los actores involucrados, comenzando por la presidenta de la Comisión y el Director Ejecutivo del Programa. En este marco, el arduo trabajo de los protagonistas de este proceso ha llegado hoy a la conformación de una estructura articulada que – pese a los vacíos y debilidades que todavía muestra – ha sido capaz de alcanzar resultados. El despliegue territorial actual del PNR permite que el Estado esté presente en las regiones del país más afectadas por el conflicto, dispuesto a la interacción directa con la población meta de la acción reparadora. Asimismo, la estructura operativa del Programa se ha fortalecido y está en proceso de mejorar su organización; esta estructura ha permitido la entrega de resarcimiento económico a más de 12,000 personas. Se ha logrado avances menos contundentes en el diseño y la aprobación de otras medidas de resarcimiento, especialmente en el caso de las medidas de carácter colectivo.

La ausencia de una política integral del Estado con relación al proceso de reconciliación responde especialmente al hecho que el Organismo Legislativo no ha aprobado leyes sobre las que dicha política pueda cimentarse. En este contexto el PNR actúa solo, cuando la reparación debería ser solo una de las piezas que operan una política integral de reconciliación. Es más: el PNR actúa solo, también en la ejecución de la reparación, cuando la única posibilidad factible de implementar una política integral de resarcimiento es a través de una efectiva coordinación de esfuerzos entre diversos ministerios, secretarías, fondos del Ejecutivo y los gobiernos locales. Sin embargo, es muy difícil que un programa cuya arquitectura institucional no está acabada pueda ejercer el papel de coordinar a entidades formales de los gobiernos locales y del gobierno central. También estos fenómenos han contribuido a producir una práctica reduccionista de la reparación que hasta la fecha se ha limitado casi solo al resarcimiento económico.

Es significativo resaltar aquí que no se pone en duda el resarcimiento económico como medida de reparación: solo se hace notar que su aplicación exclusiva es problemática. El resarcimiento económico es una medida válida no solamente porque es solicitada por las beneficiarias y beneficiarios: también representa en sí mismo un acción de dignificación, por medio de la cual el Estado reconoce públicamente su responsabilidad en la acción reparadora. El resarcimiento económico también muestra tener sentido en la vida de las personas, como dijo la Presidenta de la CNR "... viudas muy ancianas, por primera vez recibieron un cheque con su nombre y tuvieron la posibilidad de tomar la decisión de comprar un corte o unos aretes... ellas mismas eligieron lo que querían, ya no sus hijos". Desde esta perspectiva no importa como los y las beneficiarias utilicen el producto del resarcimiento económico, porque representa en sí: la concreción del deber reparador del Estado, una medida de dignificación y, en el contexto de Guatemala, un apoyo económico de relevancia.

La comunidad internacional en general, el PNUD y la GTZ en particular, ha acompañado los esfuerzos nacionales de la reparación. Sus apoyos han sido relevantes en muchas áreas: en acompañar el diálogo entre el Gobierno y sociedad civil; en apoyar el esfuerzo organizativo de reestructuración del PNR; en facilitar el manejo de los recursos públicos cuando el Programa fue afectado por la quiebra del banco que administraba su fideicomiso y en otras áreas de trabajo. Hay que recordar especialmente dos de sus aportes más significativos, el primero es el apoyo a los procesos de exhumación e inhumación. Se han realizado centenares de exhumaciones, atendiendo aproximadamente al 30% de los casos señalados por la CEH; en ausencia de instrumentos legislativos que promuevan una política activa de exhumaciones, se trata de un resultado significativo, tanto en términos cuantitativos como cualitativos, dadas las paulatinas transformaciones que se están produciendo en numerosas comunidades gracias al acompañamiento psicosocial que han recibido en el contexto del ciclo exhumación-inhumación.

Esta consideración nos lleva a otra área de acción donde ha sido importante el aporte de la cooperación: la promoción del diálogo científico y de prácticas psicosociales en las comunidades. Como en el caso de la política de exhumaciones, también en este caso el tramo de camino por recorrer es todavía largo y posiblemente accidentado: todavía no hay un entendimiento común y generalizado entorno a lo psicosocial y a su papel en la reparación y el resarcimiento. Pese a ello hubo avances, tanto en las prácticas comunitarias, como en el debate en la comunidad científica nacional – por medio de la Red de Salud Mental – en la formación de cuadros técnicos – a través del Diplomado en Salud Mental Comunitaria – y en la definición de protocolos públicos de atención – como es el caso del protocolo aprobado por el Ministerio de Salud. Aún así, las dificultades que hemos registrado en la concreción del enfoque psicosocial en la reparación son todavía profundas; su resolución podría constituir la piedra angular de una nueva arquitectura del resarcimiento integral, enfocado a la reconciliación.

Los logros de todo el proceso de reparación no hubieran sido posibles sin los aportes de organizaciones de la sociedad civil que aglutinan a los sobrevivientes y víctimas del conflicto, que luchan para la vigencia de los derechos humanos y que apoyan a las comunidades rurales del país.

Evaluar a menudo significa comparar: comparar la realidad de los hechos con un diseño ideal que se tenía prefijado. Muchos de los interlocutores de esta Evaluación han aportado elementos de crítica que, algunas veces, lamentaron actitudes de los actores involucrados: los vacíos en las políticas públicas; las confrontaciones entre entidades de la sociedad civil; el exceso de burocracia en el PNR; la concentración en medidas individuales y en el resarcimiento económico; las acciones fraudulentas y malintencionadas de líderes comunitarios negativos.

Sin embargo, particularmente en este caso nos parece que la imagen del vaso medio vacío no representa fielmente el estado actual del proceso. Las diversas posiciones existentes en la sociedad en torno al tema del conflicto no han facilitado que el Estado pueda dotarse de una política de reconciliación claramente definida. De alguna manera, la CEH había previsto estas dificultades, cuando en el Prólogo de *Guatemala. Memoria del Silencio* mencionaba que "... nadie hoy puede asegurar si el inmenso desafío de la reconciliación a través de la verdad puede ser enfrentado con éxito". En este panorama donde el Estado aún no ha sido capaz de responder con claridad y univocidad al reto de las recomendaciones de la CEH, se han producido avances parciales y acciones todavía inacabadas. Ahora bien: sin lugar a dudas, entre dichos avances parciales desde el Estado, los que ha logrado el PNR son los más significativos.

Conclusiones Específicas

- 1. La política nacional de reconciliación, reparación y resarcimiento aún no se ha formulado con claridad ni se ha instrumentado de manera coherente, con el involucramiento de los tres poderes del Estado. Al no existir**

una política articulada de resarcimiento, reparación y reconciliación, el PNR actúa solo.

2. Con la excepción de COPREDEH, el PNR es la única entidad del Estado que llevan a cabo acciones de reparación y resarcimiento en el marco de la reconciliación nacional. **Ello impide que el Estado logre cumplir con los objetivos y propósitos de la reconciliación establecidos en los Acuerdos de Paz y en las Recomendaciones de la CEH, donde el PNR debería ser tan solo un instrumento entre otros** de una política articulada de resarcimiento.
3. **La institucionalización del PNR es débil, pues no se basa en instrumentos operativos que permitan su funcionamiento como una dependencia del Estado.** A título de ejemplo: los empleados del PNR no son funcionarios públicos, sino consultores de un proyecto del PNUD. Ello limita las posibilidades del Programa, vuelve frágil su arquitectura institucional y no asegura su financiamiento y vigencia futura.
4. **El diseño del PNR está en armonía con los principios internacionales, es coherente con las recomendaciones de la CEH y generalmente responde a las expectativas de la población beneficiaria y de las organizaciones de víctimas.** La excepción de mayor relieve esta en relación con las medidas colectivas: mientras la CEH las condiciona a la existencia de un marco de reconciliación local por medio de proyectos con enfoque territorial, el diseño del PNR transforma esta condición en una eventualidad. A pesar de esta excepción, la relevancia y la pertinencia del PNR resultan altas.
5. Durante la primera fase la sociedad civil participaba con protagonismo en la CNR, sin embargo profundas divisiones internas condujeron a un impasse, que llevó, en el 2005, a la reforma de la composición de la Comisión y a la definición de otro espacio de participación de la sociedad civil: el Consejo Consultivo, el cual aún no ha empezado a funcionar.
6. **El Programa GTZ/PCON, en particular, su Componente I muestra un alto grado de relevancia** respecto a las estrategias generales del Ministerio de Cooperación Económica y de Desarrollo del Gobierno Federal de Alemania. Los propósitos del Programa están alineados con los principios de construcción de la paz y se orientan a apoyar al principal grupo meta definido por de la Cooperación de Alemania en Guatemala, constituido por la población rural, en especial las mujeres y la población indígena.
7. El DIGAP y el proyecto de apoyo a la implementación del PNR se inscriben en una de las áreas prioritarias de acción del PNUD en el país: el fortalecimiento de las relaciones Estado–sociedad. **Ambos proyectos del PNUD son también altamente relevantes** con relación a las estrategias de cooperación del PNUD y con su visión de desarrollo, basada en la participación, en el diálogo y en la prevención y recuperación de crisis.

8. **En los últimos dos años el PNR ha sufrido una reingeniería profunda, que lo ha llevado a fortalecer su presencia territorial y a una mejor articulación de los aspectos técnicos y administrativos en el nivel central.** Esta reingeniería – y de manera especial, la articulación de las Oficinas Regionales por medio de la subdirección de Gestión Desconcentrada – **está produciendo resultados concretos en términos del mejoramiento de la cobertura y de la calidad de la atención a la población beneficiaria.**
9. **Sin embargo, queda todavía un trecho de camino por recorrer para que el PNR se organice sobre la base de procedimientos claramente establecidos y de una planificación estratégica y operativa clara y transparente** que, al mismo tiempo, disminuya la presión de los requerimientos de la burocracia sobre los beneficiarios; en palabras del Director Ejecutivo “todavía tenemos que cambiar nuestra burocracia”.
10. **Las presiones externas, la falta de un sistema formal de planificación y monitoreo, los cambios en las prioridades y la debilidad del diseño institucional han favorecido el establecimiento de un clima de trabajo con altos niveles de entrega y pasión** que caracterizan a la mayoría de los trabajadores y trabajadoras del PNR. **Al mismo tiempo, las presiones y las dificultades inherentes a la imposible tarea de llevar a cabo un proceso tan complejo “caminando solos”¹¹, contribuyó a crear un clima interno que muestra síntomas de frustración que repercuten negativamente sobre la identidad institucional común.** Se afirman, al menos en algunos casos, estructuras de autoidentificación de las personas con su propio trabajo y con la unidad operativa a la que pertenecen; en correspondencia, tiende a ser desproporcionada la crítica hacia colegas de otras unidades y oficinas.
11. **Al igual que la mayoría de los empleados del PNR, también la Evaluación ubica en los factores externos las causas principales de esta problemática; sin embargo, también se han identificado debilidades internas, especialmente con relación a la deficiencia de los espacios formales de planificación, monitoreo, comunicación e intercambio** entre las diversas unidades de la Sede Central.
12. **El PNR aún no ha definido una estrategia de reparación integral que incluya la dimensión psicosocial,** así como se entiende hoy en contextos post-conflicto y en coherencia con las recomendaciones de la CEH. Una dimensión que debería estar ligada a metodologías construidas a partir de la realidad de las comunidades y que debería basarse en el reconocimiento de la historia de cada comunidad y su reconstrucción, por fuera de paradigmas operativos preconcebidos. La orientación del trabajo tendría que apuntar hacia la construcción de nuevas relaciones sociales en marcos que reconozcan la realidad a partir de las dialécticas existentes en los horizontes específicos de

¹¹ Entrevista con la Presidenta de la CNR.

cada comunidad, incluyendo, cuando fuera relevante, la relación víctimas-victimarios.

13. La EC nota que la propuesta de Manual del PNR no es compatible con el enfoque abierto que es inherente a lo psicosocial, por contener normas extremadamente detalladas, preconcebidas y sin embargo generalizadas. Para aplicar un enfoque psicosocial solo se puede partir de las comunidades: de cada caso específico y no de un paradigma generalizado de *la comunidad*, que solo es una construcción ideal – más o menos representativa de cada caso – a partir de una abstracción de la realidad.
14. La EC nota que también en las organizaciones especializadas que operan en el país, aún no es fácil encontrar visiones tan abiertas y abarcadoras. También se tomó nota de vacíos en la coordinación entre PNR y las organizaciones vinculadas directamente al trabajo psicosocial. En términos generales, **aún no se ha terminado de construir un entendimiento común acerca de la significación práctica de la dimensión psicosocial en el proceso de reparación. Solo se registran avances parciales hacia la construcción de este entendimiento común, con el apoyo de la cooperación internacional en general y del PNUD y la GTZ en particular.** Dichos avances se evidencian a partir de las prácticas de acompañamiento en comunidades que protagonizan procesos de exhumación e inhumación; el funcionamiento del Diplomado en Salud Mental Comunitaria; las coordinaciones desde la Red Nacional de Salud Mental; el protocolo de atención en Salud Mental aprobado por el MSPAS, entre otros.
15. **Las consecuencias de la larga fase de gestación del Programa, presiones sociales y urgencias políticas han influido en la práctica del PNR, desplazando la visión de reparación integral hacia la urgencia de cumplir con el resarcimiento económico. Hasta la fecha, el PNR no ha logrado implementar en la práctica la visión de integralidad.**
16. **La implementación de la visión integral a partir de la concepción del Maya Kem no parece ser posible sin la incorporación de otras entidades del Ejecutivo – Ministerios, Secretarías y Fondos – y de los gobiernos municipales.** El PNR no tiene la capacidad de implementarla por si solo; en el contexto de una visión global del Estado tampoco sería conveniente que así lo hiciera.
17. Un enfoque integral en la aplicación del resarcimiento no solamente ha sido recomendado por la CEH y está incluido en el diseño del PNR; también es una necesidad sentida desde las mismas comunidades, ya que **la práctica aislada del resarcimiento económico individual no incentiva la reconciliación comunitaria y, en algunos casos, tiende a volver más profundas las divisiones.** El Programa no se ha organizado formalmente para apoyar la prevención y transformación conflictos que pueda generar la entrega del resarcimiento económico en las familias y en las comunidades; sin embargo,

algunas sedes regionales han tenido experiencias interesantes al respecto. Sería más fácil abordar estas situaciones si el resarcimiento económico se viabilizara junto con las otras medidas integrales de carácter colectivo.

18. La gran mayoría de los interlocutores entrevistados en el curso de esta evaluación coinciden en señalar **que los procedimientos administrativos del PNR son demasiado burocráticos, de enfoque legalista, excesivamente “judicializados”**. También se han registrado numerosas opiniones – de fuentes igualmente diversas – que señalan que, **en algunos casos, el PNR ha otorgado resarcimiento económico a personas que engañaron al Programa**, presentando documentación falsa, o mintiendo en su declaración.
19. **Es difícil para la EC emitir un juicio definitivo sobre esta problemática, porque la casuística es muy variada y habría que considerar detenidamente las consecuencias de un endurecimiento o una flexibilización de los criterios de calificación**. Sin embargo, es relevante considerar aquí que son diversos los niveles de requerimientos solicitados en caso de diversas violaciones; por ejemplo, es mucho más difícil producir la documentación requerida para los casos de víctimas fatales que para los casos de tortura o violación sexual. Asimismo, la primacía de la estricta aplicación de normas de Derecho Civil por sobre los principios orientadores de la Administración Pública – celeridad, no formalismo, sencillez – incrementa el riesgo de revictimizar a la población meta que solicita el resarcimiento económico.
20. **Hasta el año 2006 el PNR no contaba con una estrategia de comunicación pública eficaz**; ello ha generado una serie de vacíos que es necesario compensar.
21. Sobre la base de los resultados de una encuesta de opinión pública que la EC ha realizado en la ciudad capital, es posible concluir que los temas de la agenda de la paz son medianamente conocidos por la población capitalina, y que a pocos han pasado desapercibidos. La encuesta arroja varios datos interesantes, algunos de los cuales trascienden el alcance de esta evaluación y son de interés más general. Acerca del PNR, es relevante que una abrumadora mayoría de la opinión pública está de acuerdo con que se utilicen fondos públicos para el resarcimiento; sin embargo no hay claridad acerca del papel que el PNR podría jugar en el marco de la reconciliación nacional y el resarcimiento económico es la medida de reparación más conocida por la población encuestada.
22. **Se registra equidad de género y étnica en la conformación del personal del PNR, que abarca los niveles más altos de responsabilidad** en la SEPAZ, la Comisión y el PNR. Sin embargo, **también se evidenciaron algunas dificultades de comunicación y de diálogo entre colegas de diversa cultura**; generalizando estas dificultades, pareciera que aún no se haya logrado conciliar visiones holísticas con enfoques especializados.

23. La EC ha registrado que **el PNR, con algunas excepciones, aplica un enfoque de trabajo culturalmente pertinente**, hecho que generalmente también se expresa en una atención respetuosa a los y las usuarias del Programa. Sin embargo, todavía hay espacio para mejorar en la formación y sensibilización del personal del PNR con relación a la equidad de género y a la multiculturalidad.
24. **Medir la eficacia del PNR ha sido una tarea compleja, debido a que el mismo Programa no cuenta con una planificación estratégica, planes operativos, ni con un censo de las víctimas.** Esta carencia de un marco programático y estadístico, rebasó las intenciones del equipo evaluador de medir con precisión los resultados del Programa desde su constitución. Por otra parte, la EC registra los **atrasos existentes en la conformación del Registro Nacional de Víctimas.**
25. Un hallazgo en términos de la eficacia del PNR es el hecho que Rosalina Tuyuc sea la presidenta de la Comisión: una figura emblemática que representa a las organizaciones de víctimas sobrevivientes del conflicto y a los familiares de víctimas, específicamente a las indígenas. Desde su posición, ella pone sus capacidades al servicio de la Comunidad y del papel reparador del Estado. Otro logro es que en julio del 2004 el Presidente reconoció la responsabilidad del Estado en el enfrentamiento armado interno y pidió perdón en nombre del Estado por los crímenes cometidos durante los 36 años de guerra, en el acto de juramentación de la Presidenta de la CNR.
26. A partir del 2006 se aprecia un salto significativo en la eficacia del PNR, tanto en el resarcimiento económico de las víctimas afectadas como en la estructuración del Programa y en la ampliación de su cobertura territorial. **El 83% de las/los beneficiarios/as corresponde a mujeres originarias de los departamentos más afectados por el conflicto** armado interno.
27. **La EC ha registrado importantes deficiencias en los sistemas informativos y las bases de datos, tanto del PNR como de los Programas de apoyo:** no se ha logrado obtener la información requerida y la gran parte de los datos que se obtuvieron fueron preparados *ad-hoc* para la EC.
28. **La colaboración entre el PNR, los programas del PNUD y GTZ/PCON ha sido fluida y ha arrojado resultados significativos** para la organización del PNR y, especialmente, al favorecer un diálogo técnico en torno al enfoque psicosocial y, más en general, al tema de la integralidad del proceso de reparación. Se registra que **hay muy buenos niveles de comunicación entre los programas de apoyo y entre ellos y la Dirección Ejecutiva del PNR; sin embargo, también se evidencia que hacen falta mecanismos formales de coordinación, planificación y seguimiento comunes a las tres instituciones.**

29. **La cooperación internacional ha sido elemento fundamental en la concepción y el diseño del Programa Nacional de Resarcimiento. En particular, entre otros avances, las contribuciones del PNUD y de GTZ/PCON:** han facilitado la participación de la sociedad civil en la concepción del Programa y el diálogo Estado-sociedad; han co-financiado y asesorado técnicamente prácticas de reparación colectiva en comunidades afectadas por la violencia; han asistido al PNR en un diagnóstico organizacional y en un proceso de reestructuración que muestra resultados en el mejoramiento de la calidad de los procesos y de la atención a las y los usuarios; han promovido prácticas y debates entorno a la dimensión psicosocial de la reparación, que ha desatado un proceso – aún incompleto – que podría permitir en el futuro la inclusión armónica de este enfoque en las prácticas de reparación.
30. **La EC ha registrado vacíos en las modalidades de coordinación entre los Programas de apoyo y entre ellos y el PNR;** aún reconociendo la existencia de una buena comunicación entre todos los actores, la falta de un sistema común de planificación, coordinación y monitoreo probablemente ha sido el límite principal de la interacción entre los Programas de apoyo y el PNR.
31. Los **principales factores externos** que han incidido sobre el desempeño del PNR y que la evaluación ha podido identificar son: divergencias en el seno de las organizaciones de la sociedad civil; vacíos en las políticas públicas de reconciliación y resarcimiento; debilidad del diseño institucional del PNR; fase de gestación del Programa demasiado larga; procesos inherentes a las comunidades locales.
32. Entre las causas **comunes de estos factores externos** se menciona la polarización de la sociedad y prejuicios de diversa índole: dicotomía Estado-sociedad; mantenimiento de las identidades ligadas a los roles en el conflicto; división en la sociedad civil organizada; dificultades para encarar la historia del pasado, en ausencia de una disposición al diálogo.
33. **Las condiciones de pobreza y exclusión** de la gran mayoría de la población involucrada interfieren con el proceso de resarcimiento; la priorización del resarcimiento económico individual tiende a profundizar el efecto de este fenómeno. Otras dificultades han surgido por las **tensiones orientadas hacia la apropiación política del proceso de resarcimiento** y/o de acciones específicas de resarcimiento en algunos contextos locales y nacionales.

2.2. RECOMENDACIONES

Las recomendaciones que aquí formulamos se dirigen al PNR y a los programas del PNUD y de la Cooperación de Alemania sobre la base de los hallazgos del ejercicio de evaluación.

La primera se refiere a la necesidad de que el Estado establezca y articule una política de reconciliación que enmarque e incluya la reparación y el resarcimiento integral. Se recomienda al PNUD y a la Cooperación Alemana que – en colaboración con otras entidades de la comunidad internacional – se activen en la promoción del diálogo Estado-sociedad para facilitar consensos acerca de leyes y políticas públicas que incluyan todos los aspectos de una política de reconciliación nacional.

Sería útil revisar si la iniciativa de ley de reconciliación propuesta al Legislativo abarca efectivamente todos los ámbitos de la reconciliación o se limita a considerar solamente algunos de sus aspectos. En particular, sería de gran interés para el proceso de resarcimiento, y para todo el proceso de reconciliación, que el Organismo Legislativo considerara la posibilidad de crear la entidad responsable del seguimiento: la CEH sugirió que en dicha entidad participaran representantes de los tres poderes del Estado, conjuntamente con ciudadanos notables y representantes de la sociedad civil.

La segunda recomendación se refiere a las modalidades de trabajo y a la organización del PNR. **Es deseable que continúe el proceso de reestructuración, que ya ha producido resultados positivos; se recomienda que la nueva etapa de dicho proceso se base sobre la implementación de un enfoque integral de reparación, que incluya la aplicación de enfoques orientados a reparar los daños psicosociales de todos los sobrevivientes que conviven en las mismas comunidades: víctimas, familiares de víctimas, testigos y victimarios.** Por lo tanto la reorganización del PNR debería basarse en la definición práctica de cómo se implementarán las modalidades de resarcimiento integral antes que en el diseño del funcionamiento del Programa – sus oficinas y unidades – y la descripción de funciones del personal.

Se recomienda la pronta constitución del Consejo Consultivo previsto en la normativa vigente; también se recomienda al PNR considerar la posibilidad de establecer instancias consultivas en las localidades donde operan sus oficinas territoriales.

La definición de los nuevos procedimientos y la reestructuración se deberían basar sobre los siguientes **tres principios: (i) integralidad de las medidas de reparación; (ii) el PNR es servicio público (principios de: celeridad, no formalismo, sencillez); (iii) no re-victimización de los sobrevivientes del conflicto.**

La reestructuración debería contener no solamente los flujogramas de cada proceso, los organigramas funcionales y la descripción de las funciones, sino también: (i) **un plan de formación y capacitación del personal,** que promueva una mayor sensibilidad de los empleados y empleadas del PNR en torno a los cuatro asuntos fundamentales para el Programa: **la temática de género; los aspectos multiculturales del proceso; el enfoque psicosocial; el proceso de reconciliación;** (ii) la descripción de las modalidades de colaboración horizontal

que faciliten la colaboración y **el aprendizaje del PNR como organización y de los empleados del PNR como personas** y profesionales; (iii) **un sistema de planificación estratégica y operativa, monitoreo** y retroalimentación; (iv) mecanismos formales de **coordinación e información interna**.

Es evidente la necesidad de **aplicar principios de descentralización administrativa** que permitan a las ORs la gerencia y el manejo de ciertas acciones locales, que resulta ineficiente e ineficaz manejar directamente desde la administración central de una entidad que dispone de un presupuesto tan ingente como el PNR.

La sistematización de algunas buenas prácticas que el PNR ha realizado hasta ahora – por ejemplo: en la información pública; en las relaciones con los liderazgos locales; en el seguimiento y la transformación de conflictos familiares y comunitarios generados a partir del resarcimiento económico; etc. – **facilitaría la acción de las Oficinas Regionales**, que dispondrían así de menús de posibilidades y opciones operativas.

A juicio de esta evaluación, **es crucial que el PNR logre concretizar niveles de coordinación de actividades con otras entidades del Ejecutivo**, para la ejecución coordinada de todos los aspectos relativos a la aplicación de una reparación integral en el marco de la reconciliación. Tendría que funcionar un Comité Técnico de Reparación, coordinado por el PNR en el cual participen los Ministerios y Secretarías encargados de la aplicación de ciertas medidas – por ejemplo: MSPAS, MICIVI, MAGA, MINEDUC. La base de la coordinación podrían ser planes territoriales de resarcimiento integral. Este tipo de coordinación operativa debería replicarse en los niveles locales.

La **estrategia de comunicación externa del PNR ha de ser creativa**, culturalmente pertinente, enmarcada en un contexto de realidad, con enfoque de género; no tiene que vincularse necesariamente con los medios de comunicación masiva tradicionales que son de eficacia limitada en atender a las poblaciones rurales, especialmente de habla maya.

Se recomienda al PNUD y a la GTZ que los programas de apoyo se ejecuten sobre la base de Planes Operativos comunes y totalmente integrados entre ellos y con el PNR. También se recomienda que se establezcan mecanismos de coordinación formal entre los Programas y el PNR. Dichos planes comunes podrían constituirse en el marco de referencia para otras organizaciones – nacionales e internacionales – interesadas en colaborar.

Sobre la programación en el corto y mediano plazo – 2008-2009 – y tomando en cuenta los resultados de la evaluación y las ventajas comparativas de los programas de apoyo, **se recomienda que el PNUD y la GTZ prioricen las siguientes acciones:** (i) **facilitación del diálogo político nacional en torno a la reconciliación** y promoción de que este punto sea priorizado por la comunidad internacional en el país; (ii) **facilitación del diálogo técnico, de prácticas y**

estudios para llegar a un entendimiento común en torno a la dimensión psicosocial de la reparación; (iii) apoyo al PNR en la definición de **procedimientos que permitan la implementación de la reparación integral;** (iv) apoyo al PNR en la **sistematización de buenas prácticas** de comunicación local, interacción con los liderazgos locales y apoyo en la transformación de conflictos generados por el resarcimiento económico; (v) **apoyo para mejorar la organización y el funcionamiento del PNR,** incluyendo: revisión de procedimientos y de la arquitectura institucional; formación y sensibilización del personal en los aspectos fundamentales (género; enfoque multicultural; dimensión psicosocial; proceso de reconciliación); mecanismos de coordinación; (vi) apoyo al PNR en la organización de un **sistema de planificación, monitoreo y retroalimentación.** Con relación a los aspectos temáticos, se recomienda que los programas prioricen acciones con relación a la dimensión psicosocial de la reparación y a las exhumaciones, para que los significativos avances logrados hasta la fecha puedan efectivamente ser incorporados provechosamente en la política nacional de resarcimiento.

2. ANTECEDENTES

2.1. Antecedentes generales

En 1962, inicia en Guatemala un conflicto armado interno de larga duración y consecuencias devastadoras para todo el país. Treinta y siete años después, el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) documenta 7,517 casos, de los cuales 669 son masacres; a estos casos documentados corresponden 42,275 víctimas, de las cuales 23,671 fueron ejecutadas arbitrariamente y 6,159 desaparecidas. Al confrontar los datos anteriores con los de otro estudio sobre violencia política en Guatemala¹², la CEH estimó la cifra total en 200 mil víctimas directas del enfrentamiento armado interno que se vivió en Guatemala.

A esta reconstrucción de la historia reciente del país se le denominó *Guatemala: Memoria del Silencio*¹³. En ella se documentaron detalladamente las raíces históricas del conflicto, la incapacidad del Estado guatemalteco para dar respuesta a las legítimas demandas y reivindicaciones sociales, los protagonistas directos e indirectos de dicho enfrentamiento y sus características, así como sus innumerables secuelas. Ello permitió establecer claramente que la gran mayoría de las víctimas fueron civiles, indígenas, muchos de ellos líderes comunitarios, de organizaciones ciudadanas, de la sociedad civil y de partidos políticos. El informe identifica también a los principales responsables de violaciones a derechos humanos y hechos de violencia durante el conflicto: en un 93% la responsabilidad recae en el Estado, un 3% corresponde a la guerrilla.¹⁴

Una de las principales secuelas del conflicto armado interno en términos del capital social, fue la decapitación de la organización civil del país, ya que muchos de los líderes y representantes de sectores sociales organizados que pudieron salvar su vida, tuvieron que huir del país. Esa desarticulación social, producto de la destrucción de muchas organizaciones existentes y de la penetración violenta y capilar de la cultura del miedo y del silencio – desde los horizontes comunitarios hasta el nivel nacional – fue, sin lugar a dudas, una de las heridas más profundas y, probablemente, la que necesitará de más tiempo para sanar.

Las secuelas son más evidentes en las comunidades que fueron víctimas de masacres y desplazamiento forzoso; también en las comunidades que no huyeron y que sufrieron la violencia y las presiones de los dos bandos armados durante décadas. Todas, mayoritariamente indígenas. Aún hoy, la cultura del miedo y del silencio, impide la participación ciudadana y política de buena parte de la

¹² REMHI, 1998: *Guatemala. Nunca más.* .

¹³ A partir del título del Informe de la CEH.

¹⁴ El restante 4% designa a otros grupos armados sin identificar, elementos civiles y otros funcionarios públicos. (Base de datos CEH,1999.)

ciudadanía, y justifica su indiferencia ante procesos de desarrollo social y comunitario. A menudo estas personas siguen siendo víctimas de algún tipo de presión por parte de grupos locales relacionados ahora con la violencia y la criminalidad organizada.

Otra secuela de orden social a nivel comunitario, también registrada por la CEH, deriva de la dificultad de convivencia entre víctimas y victimarios, entre deudos y perpetradores, entre miembros de uno y otro bando. A veces los lazos familiares y comunitarios – en muchos casos guerrilleros, soldados, patrulleros y comisionados militares procedían de una misma familia – han permitido iniciar procesos de acercamiento y re-encuentro. En algunas comunidades y municipios, el trabajo común de cara al futuro ha hecho posible el inicio de un genuino proceso de re-encuentro y reconciliación a nivel local, a veces con la colaboración de programas y proyectos de desarrollo que se han dirigido a toda la población que habita un determinado municipio, sin discriminación por su pertenencia político-militar durante el conflicto. Sin embargo, se trata de pocos casos y de procesos de reconciliación concluidos.

Además de las secuelas de orden social y político, se registran en los niveles comunitarios importantes secuelas de orden personal y familiar. La salud mental, y en ocasiones la salud física de los sobrevivientes y de muchos familiares de las víctimas directas, están también afectadas. Por otra parte, la falta de esclarecimiento histórico y jurídico, impide a los deudos de los “presuntos muertos” el ejercicio de una serie de derechos económicos y sociales. Aún hay muchos desaparecidos y sigue pendiente la definición del estatus civil de sus cónyuges y la transferencia de propiedad de sus bienes¹⁵.

Ante problemática tan compleja, es importante mencionar que, a finales de los años ochenta, las organizaciones de derechos humanos y las asociaciones de víctimas del conflicto armado comenzaron a exigir justicia, indemnización y reparación de los daños sufridos por las víctimas y sus familiares. Fue también en ese periodo, específicamente durante el gobierno del presidente Marco Vinicio Cerezo Arévalo, cuando se creó la Comisión de Reconciliación Nacional, con el fin de dar cumplimiento a lo establecido en el *Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica*, suscrito por los presidentes de Centroamérica en Ciudad de Guatemala¹⁶.

Una serie de fundamentos jurídicos, político-humanitarios y culturales se constituirían, a partir de entonces, en referentes para la definición de la institucionalidad encargada de reparar y resarcir a las víctimas. Entre ellos: el *Acuerdo Global sobre Derechos Humanos (AGDH)*¹⁷, el *Acuerdo sobre Bases*

¹⁵ La parte que habla sobre las secuelas del conflicto se tomó de EDERA, 2005.

¹⁶ Suscrito el 7 de agosto de 1987, como culminación de los Acuerdos de Esquipulas II.

¹⁷ AGDH 1994: VIII.

para la Incorporación de la URNG a la Legalidad (ABIL)¹⁸ y el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación de los Acuerdos de Paz (ACIAP)¹⁹.

Paralelamente a la firma del *Acuerdo de Paz Firme y Duradera*, el Congreso de la República, mediante la Ley de Reconciliación Nacional, Decreto Legislativo 145-96, designa a la Secretaría de la Paz (SEPAZ) como la institución estatal responsable de la política pública de resarcimiento: *“El Estado, como un deber humanitario, asistirá a las víctimas de violaciones a los derechos humanos en el enfrentamiento armado interno. La asistencia se hará efectiva a través e la coordinación de la Secretaría de la Paz, tomando en cuenta las recomendaciones contenidas en el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico.”*

La SEPAZ desarrolló un proceso de consulta con organizaciones de la sociedad civil y con comunidades de las áreas más afectadas por el conflicto armado, las cuales priorizaron como formas de resarcimiento los proyectos para superación de la pobreza y las acciones para investigar el destino de las víctimas de desapariciones forzadas. Con la información adquirida. Fue a partir de esa experiencia que la SEPAZ formuló el *“Programa Nacional de Resarcimiento y/o Asistencia a las Víctimas de Violaciones de los Derechos Humanos durante el Enfrentamiento Armado”* (PNR-AV) que habría de ser ejecutado mediante 61 programas-piloto, en colaboración con el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), la Comisión Presidencial para los Derechos Humanos (COPREDEH) y la Organización Internacional para las Migraciones (OIM).

Es en el Acuerdo de Oslo donde se establece la creación de la CEH, instancia que se encargaría de esclarecer la historia inmediata y formularía *“recomendaciones encaminadas a favorecer la paz y la concordia nacional; en particular, medidas para preservar la memoria de las víctimas, para fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos y para fortalecer el proceso democrático”*²⁰.

Estas recomendaciones de la CEH fueron agrupadas en seis conjuntos de medidas: (i) Medidas para preservar la memoria de las víctimas; (ii) Medidas de reparación a las víctimas; (iii) Medidas para fomentar una cultura de respeto mutuo y la observancia de los derechos humanos; (iv) Medidas para fortalecer el proceso democrático; (v) Otras recomendaciones para favorecer la paz y la concordia nacional y (vi) Entidad responsable de vigilar e impulsar el cumplimiento de las recomendaciones. Todas las anteriores, encaminadas a aliviar el dolor de los sobrevivientes y los deudos; a dignificar la memoria de los muertos y la imagen de las víctimas sobrevivientes y a reparar los daños y el duelo generado por las

¹⁸ ABIL 1996: numeral 19.

¹⁹ ACIAP 1996: numerales 4 y 71. Según este Acuerdo, el Programa Nacional de de Reparación debía haberse implementado entre abril y diciembre de 1997. Sin embargo, las partes decidieron esperar la publicación de las conclusiones y recomendaciones de la CEH, para cumplir exactamente el numeral 71 del Acuerdo.

²⁰ Acuerdo de Oslo para el establecimiento de la CEH (Oslo, 23 de junio de 1994).

violaciones. Es justamente en este marco en el cual se inscribe la presente evaluación.

Entre las recomendaciones que la CEH dirigió al Estado y a la sociedad guatemalteca en 1999, con el fin de que las medidas anteriores pudieran cumplirse, la más relevante en términos de esta evaluación, fue la de instituir, con carácter de urgencia, un Programa Nacional de Reparación, que aplicara medidas individuales y colectivas inspiradas en los principios de equidad, participación social y respeto de la identidad cultural. Luego de una serie de negociaciones entre el Gobierno y organizaciones de la sociedad civil, se generó un consenso sobre la creación de este programa, que fue acogido con esperanza y satisfacción por todos los sectores y por la comunidad internacional, tal como se señalara posteriormente en una declaración pública de MINUGUA²¹.

Fue así como se concibe, desde los Acuerdos de Paz, fundamentalmente a partir de las recomendaciones de la CEH, y con valiosos aportes de la sociedad civil guatemalteca, la institución que habría de atender la reparación a las víctimas del conflicto armado interno y su resarcimiento.

2.2. El Programa Nacional de Resarcimiento (PNR)²²

Como se mencionara anteriormente, fue en 1999 cuando la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) entrega oficialmente el Informe Final *Guatemala: Memoria del Silencio*. El discurso que entonces antecede la entrega de dicho informe, constituye una especie de acta fundacional no sólo del futuro PNR, sino de toda la dinámica del Estado en materia de reparación y resarcimiento.

Es importante mencionar que la implementación del resarcimiento desde el Estado ha tenido tres momentos esenciales:

- (i) Cuando la SEPAZ durante el gobierno del presidente Arzú, diseñó un primer modelo de resarcimiento²³
- (ii) Cuando se dieron negociaciones entre el Gobierno del presidente Portillo y las organizaciones representadas en la Instancia Multi-institucional para la Paz y la Concordia (IMIPC).
- (iii) Cuando el gobierno del presidente Berger decidió reestructurar el PNR, dejando fuera de la CNR a los representantes de la sociedad civil, bajo el argumento de que resarcir era únicamente una competencia del gobierno.

²¹ “El acuerdo entre el Gobierno y la sociedad civil sobre la creación de un Programa Nacional de Resarcimiento para las víctimas de las violaciones de los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado fue un importante paso adelante” (comunicado de MINUGUA, mayo del 2003).

²² Buena parte de la información recabada en esta sección del trabajo se basa en el contenido del Primer Informe Temático *La vida no tiene precio*, del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR, 2007d).

²³ Zelaya diría entonces: “Su elaboración fue sumamente complicada, pues era claro que el Estado de Guatemala no tenía la capacidad para llevar a cabo un programa de resarcimiento de carácter integral, que cumpliera efectiva y eficazmente con los objetivos planteados; de manera que la disyuntiva estaba entre el deber ser o el aprobar lo realmente posible”.

La SEPAZ comenzó a ejecutar en 1999 los programas-piloto de resarcimiento colectivo del PNR-AV en las zonas más afectadas por el conflicto armado de cuatro departamentos (Chimaltenango, Quiché, Alta Verapaz y Huehuetenango), con una población meta de 33,000. Los proyectos formulados correspondieron a las prioridades determinadas por las comunidades-meta en tres áreas temáticas: atención jurídica, desarrollo socioeconómico y resarcimiento cultural.²⁴ Dos años más tarde, una evaluación externa de los Programas-Piloto del PNR-AV presentó, entre otros, los siguientes hallazgos : “(1) La metodología puesta en marcha por la SEPAZ fue adecuada a las características de las comunidades, al partir de un enfoque eminentemente participativo de los pobladores, por lo que el esquema debe replicarse en los restantes departamentos a ser atendidos; (2) No existe unicidad conceptual teórica ni armonización práctica sobre el contenido y el alcance de la reparación, el resarcimiento y la asistencia al desarrollo entre las instituciones gubernamentales, los organismos de cooperación y las poblaciones meta beneficiarias; (3) La terminología de “resarcimiento” o “reparación” no tiene traducción literal en ningún idioma maya, lo cual dificulta su comprensión por las poblaciones meta, indígenas en su mayoría; (4) El resarcimiento debe comenzar con actividades de reflexión comunitaria sobre las causas y efectos del conflicto armado, y sobre los caminos para sanar las heridas presentes que dejó el pasado y para reconstruir el tejido social destruido; (5) El resarcimiento debe incluir todas las áreas temáticas, sin obviar ninguna: atención psico-social; reparación socioeconómica individual y colectiva; reparación jurídica; y resarcimiento cultural; (6) Cada institución estatal debe tener un “Programa de Apoyo al Resarcimiento”, coordinado con el PNR-AV, para reducir costos, articular el trabajo interinstitucional, lograr sinergia y satisfacer la ingente demanda insatisfecha; (7) El componente de comunicación institucional del Programa ha sido débil.”²⁵ Por su parte, la CIDH no juzgó positivamente este esfuerzo, señalando que el Plan de la SEPAZ no respondía a las aspiraciones de los pueblos indígenas y “tendía a confundir la responsabilidad del Estado”²⁶.

Regresando en el tiempo, una de las recomendaciones del Informe de la CEH, es la que hace referencia a la creación, a través de un Decreto Legislativo, de la “Fundación por la Paz y la Concordia”, entidad responsable de impulsar y vigilar el cumplimiento de dichas recomendaciones. Según la sugerencia de la CEH, dicha Fundación tendría composición mixta Estado-sociedad – con participación de representantes de los tres poderes del Estado – y, por ello mismo, podría impulsar el cumplimiento de las Recomendaciones. Sin embargo, el Organismo Legislativo no aprobó ninguna iniciativa en este sentido y los Gobiernos que se subsiguieron al mando del Ejecutivo tampoco lo plantearon. Ante este vacío, organizaciones de la sociedad civil, con el apoyo del Procurador de los Derechos Humanos promovieron la creación de la “Instancia Multi-Institucional para la Paz y la Concordia” (IMIPC). “Esta IMIPC comenzó a funcionar con 90 organizaciones, de las cuales 50 permanecerían (...). Posteriormente CONAVIGUA y GAM se

²⁴ SEPAZ 2001a: 6-15.

²⁵ SEPAZ 2001b: 10-19.

²⁶ CIDH 2003.

separaron de la IMIPC y se agruparon en otra asociación, que luego formaría parte de la CNR. En la Instancia Multi-Institucional también estaban articulados diversos comités locales de viudas y huérfanos, existentes en 71 municipios de 14 departamentos, creados por la IMIPC para articular y canalizar las demandas de reparación.”²⁷

Para el 2001, la IMIPC entró en contradicciones con la SEPAZ con respecto al PNR-AV. La falta de acuerdos acerca de los ámbitos del resarcimiento y sobre las funciones del Programa en contraste con las obligaciones del Estado y la participación de las OSC y de víctimas, provocan que esta relación se debilite. Por ello, la IMIPC negocia con la SEPAZ y la COPREDEH, una nueva propuesta para el Programa Nacional de Resarcimiento. Este proceso de diálogo es interrumpido por la sociedad civil, cuando se publica el Acuerdo Gubernativo 263-2001 que crea la “Comisión para la Paz y la Concordia”, donde se despoja a la IMIPC de su función de supervisar el cumplimiento de las recomendaciones, y reduce su mandato a impulsarlas y promoverlas, además de alterar sustancialmente su forma de integración.

“Durante el segundo semestre de 2001, y en la primera mitad de 2002, la IMIPC continuó haciendo esfuerzos dirigidos a crear el PNR. El 5 de agosto de 2002 presentó al Presidente Portillo un proyecto de Ley de Reparación²⁸. El Presidente nombró una Comisión de Diálogo, con la mediación de MINUGUA. Después de 54 sesiones de diálogo, el proyecto de Ley para la Creación del PNR y de su órgano directivo, la CNR fue entregado de nuevo al Presidente, el 5 de noviembre de 2002”.²⁹

También a finales del año 2002, la IMIPC publicó un documento de política pública sobre el Programa Nacional de Resarcimiento, titulado: “Nada podrá contra la vida. La memoria histórica es parte de la cultura social e inspiración de reconciliación y paz, para que los hechos acaecidos nunca más vuelvan a repetirse”.³⁰ Este documento sería asumido por el futuro PNR como política pública de resarcimiento y sería conocido con el nombre de “*Libro Azul del PNR*”, debido al color de sus carátulas. Sin embargo, la falta de acuerdos entre las partes, impidió la aprobación de la Iniciativa de Ley enviada por el Presidente al Congreso de la República en marzo del año 2003.

Finalmente, en mayo del año 2003, entró en vigencia el Acuerdo Gubernativo 258-2003 que establece los lineamientos de creación del PNR y de la CNR como entidad coordinadora y ejecutora del mismo. Este Acuerdo se basa en las negociaciones entre el Gobierno y la IMIPC el 5 de noviembre de 2002, tal como fuera reconocido oficialmente en sus *considerando*. La CNR queda conformada por cinco representantes del Gobierno y cinco de la sociedad civil. Posteriormente,

²⁷ PNR, 2007d: Capítulo 1.

²⁸ En un contexto preelectoral y bajo la presión permanente que las exPAC ejercían sobre el gobierno del FRG.

²⁹ PNR, 2007d.

³⁰ *Ibidem*

se aumenta la representación de las organizaciones sociales a siete representantes y la delegación gubernamental a seis.

El proceso evidencia una suerte de vicio de origen que hasta hoy impacta de manera significativa el desempeño del PNR. El Programa nace con un fin primordial: darle seguimiento a las recomendaciones de la CEH en materia de reconciliación, y una de ellas es la de crear una *Fundación por la Paz y la Concordia*, como ya se señaló anteriormente. En ese contexto, es al Estado al que correspondía implementar tales recomendaciones y crear la Fundación con la participación de representantes de los tres poderes.

El hecho que no se haya creado una entidad mixta Estado-sociedad con la participación de los tres poderes y que el vacío resultante fue llenado por una entidad de la sociedad civil muestra dos cosas: (i) por un lado, la incapacidad del Estado de tomar el tema de la reconciliación y el resarcimiento en sus manos y darle una pronta y adecuada respuesta; (ii) por el otro, la falta de visión de las organizaciones de la sociedad civil que, en lugar de abogar por la creación de la entidad sugerida, ocuparon el espacio vacío, con una entidad que, por su misma naturaleza, no podría cumplir con el papel de impulsora de las recomendaciones de la CEH. Además, más tarde la IMPIC fue despojada, por Acuerdo Gubernativo, de su función de supervisar el cumplimiento de las recomendaciones, lo que redujo aún más sus capacidades.

Luego fueron creados la CNR y el PNR, con el fin de dar respuesta específica a las recomendaciones de la CEH sobre reparación y resarcimiento; pero seguía el vacío con relación al impulso y al cumplimiento del conjunto integral de las recomendaciones de la CEH. El tema de la reconciliación sigue sin un referente institucional en el país, y el PNR asume, por mandato, sólo el tema del resarcimiento: tan solo una parte del universo de la reconciliación.

Durante la campaña electoral del año 2003, “La Coordinadora de Organizaciones para el Resarcimiento del Pueblo Maya, Xinca, Garífuna y Ladino”, había negociado con los dos candidatos a la presidencia, una mayor participación de los pueblos indígenas en el PNR. En marzo del 2004, las mismas organizaciones de víctimas que integraban esta Coordinadora, conjuntamente con organizaciones de derechos humanos, demandaron al Presidente, entre otras cosas, que en la estructura direccional y general del PNR se garantice la participación transversal de dichas organizaciones y de los pueblos indígenas, así como que se reforme el Acuerdo Gubernativo 258-2003, con el fin de ampliar el tiempo de vigencia del Programa de 13 a 36 años y de aumentar su presupuesto, de 300 a 500 millones. En el mismo documento, las organizaciones proponen como candidata para presidir la CNR a Rosalina Tuyuc.

Desde esta reestructuración, se trató de mantener el enfoque de aplicación integral de medidas de reparación a las víctimas. Después de la instalación de la CNR, se definieron las medidas a implementarse: reparación material; indemnización económica; reparación psicosocial y rehabilitación; dignificación de

las víctimas; resarcimiento cultural³¹. Según Gustavo Porras, se comete un error de origen al momento de instalar el PNR, ya que se le delega, además del diseño, la ejecución de las cinco medidas de resarcimiento, “pretendiendo de esta manera que fuera una especie de institución omnipotente, capaz por ella sola de realizar una tarea de Estado.”

Para agosto del 2004, el plan estratégico del PNR no se había ejecutado, el resarcimiento económico no se había otorgado a las víctimas, y las presiones de las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil eran fuertes. Entonces la SEGEPLAN llevó a cabo una evaluación del PNR, para poder definir una línea de trabajo. El informe de esta evaluación puso en evidencia fallas de orden administrativo y procesal, sin embargo la CNR no reaccionó. Fue entonces el gobierno central que tomó la decisión de poner en las manos de la SEPAZ la reestructuración del PNR. El entonces Subsecretario de la Paz, Martín Arévalo, sería el encargado de darle seguimiento a ello y sería posteriormente nombrado Director Ejecutivo del PNR.

Durante el 2005, los recursos asignados se usaron esencialmente para poner a funcionar el PNR en sus aspectos administrativos, normativos, de procedimientos, en sus controles internos, estrategias de operación, y logística, entre otros. La reestructuración del PNR, oficializada mediante Acuerdo Gubernativo 619-2005, definió un nuevo comienzo para el Programa, a partir de la implementación de una medida en particular: el resarcimiento económico. Al finalizar ese año, los estragos que dejó el paso del huracán *Stan* originaron que los recursos no ejecutados por el PNR se destinaran al alivio de los damnificados y a la rehabilitación. Sin embargo, se realizaron también las primeras entregas de resarcimiento económico: a ancianos de San Antonio Sinaché (Quiché), Estancia de la Virgen (Chimaltenango) y de la ciudad capital.

En octubre del 2006 el Banco del Café cerró operaciones, trayendo serias consecuencias para el PNR, ya que Fideicomiso a través del cual se manejaba su presupuesto quedó congelado. Para poder continuar con las entregas de resarcimiento económico ese año, se hace el pago a través de una cuenta de BANRURAL y se financian los gastos de operación del PNR con el apoyo administrativo del PNUD.

Durante los últimos años la reestructuración del PNR ha continuado en las áreas Jurídica, Técnica, de Informática, de Comunicación Institucional y de Recursos Humanos. Mientras tanto, alrededor del tema del resarcimiento económico, se han producido una serie de desaveniencias que reflejan las distintas posiciones de las organizaciones de víctimas, en contraste con las organizaciones de derechos humanos y el mismo PNR. Las decisiones operativas en torno a las modalidades de entrega del resarcimiento se relacionan con temas tan fundamentales como el rol y el deber reparador del Estado; desde la perspectiva

³¹ Esta última estaba al inicio incluida dentro de las medidas de reparación psicosocial, pero por su trascendencia, se define como una medida en sí misma.

de las organizaciones, temas sensibles como el financiamiento de sus actividades y el trabajo con sus bases sociales; finalmente, desde toda perspectiva y en vista de la magnitud de los recursos asignados al PNR, se trata de un problema de poder.

2.3. Los Programas de Apoyo de la GTZ y del PNUD

Los antecedentes de la relación entre los Programas de Apoyo y el PNR, se ubican en el momento en que surgieron las dificultades en la CNR, a causa de las divergencias entre dos grupos de organizaciones de la sociedad civil: las organizaciones de derechos humanos y las que aglutinan a víctimas. En el 2003 la Embajada de Suiza promovió la conformación del Grupo de Acompañamiento para el Diálogo y el Resarcimiento (GADRES)³². En el grupo participaban la Embajada Suiza, USAID, GTZ, el PNUD y dos organizaciones especializadas en salud mental: SAQ'BÉ y UTZ. El objetivo principal del GADRES era facilitar la resolución del conflicto entre los representantes de la sociedad civil, dentro de la CNR. Pese a los esfuerzos del Grupo y al apoyo que dio la Fundación Propaz, no se logró resolver las divergencias y, aproximadamente un año después de su creación, *“el Grupo abandonó los intentos de mediar con la sociedad civil y se quedó como un foro de análisis y coordinación de los participantes”*³³, perdiendo a varios de sus miembros.

Antes de esta fase, y durante la siguiente larga etapa de gestación del PNR, la cooperación internacional apoyó acciones de reparación, especialmente medidas colectivas que involucraban procesos de exhumación e inhumación y el acompañamiento psicosocial en comunidades del interior. Los programas más activos en este ámbito fueron el PNUD/DIGAP, con financiamiento de los Países Bajos y de USAID, y la Cooperación de Alemania a través del Programa PCON implementado por GTZ.

Además, la cooperación internacional acompaña el proceso de fortalecimiento del Marco Legal del PNR, que ha originado una Iniciativa de Ley de Resarcimiento, impulsada desde el PNR, la Comisión de Paz y Desminado del Congreso de la República, el Ministerio Público, la Sociedad Civil organizada, el Procurador de los Derechos Humanos. En este acompañamiento participan CICR, GTZ, OACNUDH y el PNUD³⁴.

Los proyectos del PNUD

La relación PNR-PNUD comenzó de manera directa en diciembre del año 2004, con la intención de ofrecer Asistencia Preparatoria para diseñar y apoyar el funcionamiento del Registro Nacional de Víctimas y el Sistema General de

³² EDERA, 2005.

³³ *Ibidem*

³⁴ Iniciativa presentada en mayo del 2007, con dictamen favorable del Congreso en octubre del mismo año.

Monitoreo y Evaluación de la Implementación de varias medidas de resarcimiento, específicamente las que corresponden a becas, resarcimiento económico, salud, dignificación, reparación psicosocial y niñez desaparecida³⁵.

Esta relación dio origen al proyecto de ejecución nacional que aquí mencionamos como PNUD/PNR. Se firmó un Documento de Proyecto que definió cuatro propósitos iniciales: (i) Apoyar el fortalecimiento institucional del PNR; (ii) Diseñar y poner a funcionar una Base de Datos para el Registro Nacional de Víctimas; (iii) Impulsar acciones de dignificación y atención psicosocial a las víctimas y sobrevivientes; y, (iv) Apoyar la medida de indemnización económica. Luego se integraría a estos propósitos, una quinta área de actividades, para permitir temporalmente la continuidad del funcionamiento del PNR y la aplicación de las medidas de resarcimiento cuando la quiebra del Banco del Café dejó el Programa sin su instrumento de ejecución financiera. La administración de los fondos del resarcimiento por parte del PNUD ha sido cuestionada, pero ante la incapacidad del Estado de otorgarle una institucionalidad al PNR, y las subsiguientes dificultades para el manejo financiero de sus fondos, es comprensible e inevitable.

Con anterioridad, desde el año 2001 el PNUD venía ejecutando el Programa DIGAP, a través del cual brindó una contribución fundamental – tanto en términos cuantitativos como cualitativos – a procesos comunitarios de reparación, basados en acciones colectivas de dignificación y asistencia en acciones de exhumación e inhumación. Basándose en las experiencias anteriores y en las capacidades de organizaciones de la sociedad civil, el DIGAP ha ofrecido apoyo a centenares de comunidades que habían sido objeto de masacres, las áreas de acción fueron tres: (i) acompañamiento jurídico-social; (ii) exhumación de cementerios clandestinos, realizadas principalmente por la FAFG; (iii) acompañamiento psicosocial, principalmente a través de cuatro organizaciones de la sociedad civil³⁶. El Programa no solamente logró realizar atender un número considerable de comunidades afectadas, sino también fue ocasión de prácticas que potenciaron los enfoques y las capacidades de las organizaciones de la sociedad civil involucradas en su ejecución. Una evaluación externa de dicho proyecto, realizada en el 2004-2005, concluyó que “ha resultado satisfactoria o más que satisfactoria la eficacia del apoyo que el DIGAP ha brindado a las OSCs para fortalecerlas; en este campo ha sido significativa la contribución de un conjunto de actividades realizadas a partir del trabajo de la UA en diversas dimensiones: acompañamiento, asesoría, capacitación. Sin embargo, en muchos casos, las capacidades de las OSCs probablemente siguen siendo inadecuadas en comparación con las potenciales demandas de servicios del PNR”³⁷. A partir del establecimiento del PNR – y especialmente desde el 2005 – el DIGAP se ha orientado a la transferencia de competencias, experiencias y lecciones aprendidas desde la experiencia del PNUD hacia el PNR.

³⁵ PNR, 2007d: Capítulo 3.

³⁶ Asociación Utz K’aslemal (UTZ), Centro Maya Saq’b’é (SAQB’É), Equipo de Estudios Comunitarios y Acompañamiento Psico-social (ECAP), Grupo de Apoyo Mutuo (GAM).

³⁷ EDERA, 2005.

El Programa de Apoyo al Proceso de Paz y Conciliación de la GTZ

El “Programa de Apoyo al Proceso de Paz y Conciliación Nacional en Guatemala (PCON)” ejecutado por la GTZ, contribuye a la implementación de los Acuerdos de Paz y al cumplimiento de las recomendaciones de la CEH. El Programa busca específicamente contribuir a la erradicación de la discriminación y el racismo existentes en el país, especialmente hacia las mujeres y los pueblos indígenas, y restablecer nexos de confianza entre el Estado y la sociedad civil. Las contribuciones específicas del PCON a estos procesos se concretizan a través de asistencia técnica y formación.

El objetivo general se define así: “Importantes instituciones estatales y organizaciones de la sociedad civil involucradas en el proceso de paz aprovechan procedimientos consensuados a fin de participar en la institucionalización de la política estatal de paz y salvaguardar de manera efectiva los derechos civiles, especialmente de la población indígena y de las mujeres”. La primera fase del Programa abarcaba seis componentes: (i) Resarcimiento y conciliación, (ii) Desarrollo psicosocial comunitario integral, (iii) Equidad de género y seguridad ciudadana, (iv) Participación ciudadana intercultural, (v) Prevención y transformación de conflictos y (vi) Política contra la discriminación y el racismo. A partir del 2005, en consideración de los avances y las dificultades del proceso, el Programa se reestructuró alrededor de tres componentes que se implementarán hasta el año 2010: (i) Resarcimiento y Conciliación; (ii) Seguridad Ciudadana; (iii) Manejo de conflictos. El primero de ellos – al que nos referiremos aquí como Componente I – ofrece asistencia técnica y capacitación al PNR, al MSPAS y a organizaciones de la sociedad civil involucradas en el resarcimiento, especialmente a través del apoyo a la organización interna del PNR y a acciones de acompañamiento psicosocial y salud mental comunitaria.

El PCON apoya la estructura institucional estatal y no estatal en la implementación y conformación de la política de paz. A nivel operativo fortalece la capacidad de diálogo y de ejecución de instancias estatales y no estatales y brinda consultoría en cuanto a resarcimiento, asesoría psicosocial, transformación de conflictos, reducción de discriminación y salvaguarda de los derechos humanos económicos, sociales y culturales de las mujeres y de la población indígena.

3. PERTINENCIA Y RELEVANCIA EN EL MARCO DEL PROCESO DE RECONCILIACIÓN

Este capítulo presenta una síntesis del análisis de Relevancia y Pertinencia del PNR y de los programas de apoyo; en el Anexo III se encuentran algunas precisiones acerca de las definiciones adoptadas y los detalles sobre los elementos de análisis.

Los TdR de la EC definen la Pertinencia y la Relevancia como sigue: “el grado con el cual el propósito y los objetivos de los programas, así como están diseñados, cumplen y empatan respectivamente con las estrategias institucionales de los socios y con las expectativas de la población objetivo”. Por lo que se refiere a los programas de apoyo al PNR, el juicio evaluativo surge de la comparación entre: (a) las estrategias y los objetivos de la cooperación de Alemania y del PNUD con Guatemala y, (b) el diseño de los respectivos programas de apoyo al PNR por el otro. En el caso del juicio acerca de la Relevancia del PNR el panorama es más complejo, porque ninguno de los dos términos de comparación está clara y unívocamente definido, así como se argumenta a continuación.

Al abordar la relevancia del PNR, se presenta con evidencia la problemática relativa al proceso de reconciliación: marco referencial, telón de fondo, anhelo y fin de todo proceso de reparación. Por ello, parte de este capítulo se dedica a esta temática.

3.1. Pertinencia y relevancia del PNR

Las estrategias y políticas del Gobierno de Guatemala en lo referente a la temática del resarcimiento, se definen en un amplio conjunto de cuerpos normativos y políticos – Leyes del Estado, Acuerdos Gubernativos, Instrumentos internacionales, Acuerdos de Paz y otros documentos citados en la normativa vigente, tales como las Recomendaciones de la CEH.

Por otra parte, el documento que incluye el diseño del Programa ha sido redactado con anterioridad a buena parte de la normativa relativa al PNR³⁸; así que, contrariamente a lo usual, en alguna medida, el diseño del Programa precede el establecimiento de la política pública de referencia³⁹.

³⁸ Las autoridades y técnicos de la CNR y el PNR entrevistados coinciden en señalar que el diseño del Programa está definido en el “Libro Azul”, publicado en el por la Instancia Multi-Institucional para la Paz y la Concordia (IMIPC) y que ha sido adoptado por la Comisión.

³⁹ El AG 258-2003 cita el acuerdo alcanzado el 5 de noviembre del 2002 por GOGUA y la Instancia Multi-Institucional para la Paz y la Concordia entre las consideraciones que fundamentan la necesidad de institucionalizar el PNR.

La complejidad que encuentra el evaluador en definir nominalmente el marco normativo de referencia del PNR así como su diseño es producto de las modalidades de gestación del Programa y de las dificultades que ha enfrentado durante una larga fase de arranque⁴⁰. Asimismo, es un reflejo de las dificultades que ha encontrado la sociedad guatemalteca en definir su política de reconciliación y, en este marco, la estrategia de resarcimiento a las víctimas de violaciones a derechos humanos y hechos de violencia ocurridos durante el enfrentamiento armado interno.

En los siguientes dos apartados consideramos los dos términos de la comparación: (i) los objetivos y estrategias del Estado con relación al resarcimiento; (ii) el diseño del PNR. Sucesivamente, procedemos a argumentar el juicio comparativo acerca de la Relevancia; finalmente, dedicamos un pequeño espacio a algunas percepciones de actores informados acerca de la Relevancia del PNR.

Objetivos y estrategias del Estado con relación al resarcimiento

La concepción de una política de reconciliación y de resarcimiento, reparación y asistencia a las víctimas del enfrentamiento armado interno es un proceso que el Estado y la sociedad guatemalteca tratan de consolidar desde hace al menos dos décadas. Una reseña de los principales momentos que llevaron a la concepción actual de esta política se encuentra – enriquecida por los comentarios de diversos actores y observadores – en la introducción y los primeros dos capítulos del Primer Informe Temático del PNR publicado recientemente⁴¹, que remitimos al lector.

Desde 1997 diversas dependencias del Ejecutivo – generalmente adscritas a la Presidencia de la República - y el Procurador de los Derechos Humanos han promulgado varios Acuerdos relativos a la reparación, resarcimiento y al proceso de reconciliación. Sin embargo, con la excepción del DL 145-1996⁴² y del DL 06-2004⁴³, no ha habido instrumentos legislativos que promulguen una política de resarcimiento y reparación enmarcada en la reconciliación nacional.

En la Tabla III-I del Anexo III citamos los principales instrumentos normativos y políticos vigentes – y sus principales referentes documentales – que contribuyen a definir las políticas públicas y las estrategias del Estado relativas al resarcimiento de las víctimas del enfrentamiento armado interno y a su asistencia por parte del Estado y a la reparación. Las referencias al más amplio proceso de reconciliación

⁴⁰ Ver los tres primeros capítulos de: PNR, 2007d.

⁴¹ *Ibidem*

⁴² Cuyo fondo principal se refiere a la amnistía de los delitos cometidos durante el enfrentamiento armado interno.

⁴³ Que establece la conmemoración del Día Nacional de la Dignidad de las Víctimas.

son obligadas, ya que los mismos documentos normativos lo ponen en estrecha e indisoluble relación con el resarcimiento a las víctimas⁴⁴.

También contribuyen a dibujar el marco normativo de referencia los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala, detallados en el Anexo VII, así como otros antecedentes y documentos de política, que hemos citados en el Capítulo 2. Finalmente, junto a los citados documentos normativos y políticos hay que considerar otros antecedentes, como los numerosos documentos de organizaciones de la sociedad civil, los discursos y documentos de funcionarios del Ejecutivo desde 1997 a la fecha, las propuestas de Ley y dictámenes del Congreso de la República, y las resoluciones del Procurador de los Derechos Humanos, así como los acuerdos en mesas de diálogo e instancias de negociación, entre otros.

Sin embargo, a más de diez años de la firma de los AAPP, el Estado aún no se ha dotado de una política pública claramente definida y debidamente instrumentada relativa a la reconciliación nacional y al resarcimiento.

¿Cuáles son las razones que ocasionan este vacío?

Varios analistas coinciden en señalar que el Informe de la CEH constituye el punto de referencia principal de la dinámica social y política que, a partir de su publicación, ha tenido lugar en Guatemala en torno al tema de la reconciliación, la reparación y el resarcimiento. Se señala que el discurso de presentación del Informe de Christian Tomuschat – por su amplia difusión mediática y por su claridad – “puede ser considerado como el acta fundacional no sólo del PNR sino de toda la dinámica social (estatal y civil) de reparación y resarcimiento de las secuelas del conflicto armado interno en Guatemala”⁴⁵.

Con la publicación del Informe de la CEH “una historia más compleja y diversa del conflicto y de sus razones empieza conocerse a nivel nacional, tanto en las comunidades del interior que fueron teatro de los actos más cruentos, como entre las clases medias y altas ciudadana que, en su mayoría, tenían conocimientos sumarios y sesgados de la realidad social e histórica del país”⁴⁶. Sin embargo, también es cierto que la divulgación del Informe – junto con la del Informe del REMHI *Guatemala Nunca Más* – ha llevado a un debate encendido entre diversos sectores de la sociedad acerca del pasado histórico del país. Las diferentes posiciones existentes – a menudo radicalmente distintas – no han permitido que el Estado se dote de una política de reconciliación claramente definida. De alguna manera, la CEH había previsto estas dificultades, cuando en el Prólogo del Informe Final mencionaba que “Los autores del Acuerdo de Oslo pensaban que,

⁴⁴ En particular nos referimos a: (a) disposiciones específicas contenidas en los AAPP: el Acuerdo Global sobre Derechos humanos, el Acuerdo sobre el establecimiento de la CEH, el Acuerdo sobre incorporación de la URNG a la Legalidad y en el Acuerdo sobre Cronograma; (b) Los DL 124-1996 (Ley de Reconciliación) y 52-2005 (Ley Marco de los Acuerdos de Paz); (c) a los AG 258-2003, 43-2005, 68-2005 y AG 619-2005; y, (d) a las recomendaciones de la CEH, a las que las normativas citadas hacen amplias referencia.

⁴⁵ PNR, 2007d: pag. 28.

⁴⁶ Calvaruso, Feliciani, Stein: 2007: pag. 10.

a pesar del choque que puede sufrir la nación al mirarse en el espejo de su pasado, es necesario conocer y hacer pública la verdad. Esperaban que la verdad condujera a la reconciliación, aún más, que hacer frente a la verdad es camino indispensable para conseguir este objetivo. (...) Sin embargo, nadie hoy puede asegurar si el inmenso desafío de la reconciliación a través de la verdad puede ser enfrentado con éxito”.⁴⁷

Efectivamente, las dificultades en encontrar consensos entorno al Informe de la Comisión empezaron inmediatamente después de su publicación, cuando el Gobierno publicó en los periódicos de circulación nacional la *Posición inicial ante el Informe de la CEH*⁴⁸. Varios observadores y analistas la juzgaron como un síntoma de distanciamiento del Gobierno del informe *Guatemala Memorias del Silencio*⁴⁹. En todo caso, esa “posición inicial” aún no ha sido seguida por una posición “final” del Estado, bajo la forma de una política pública que tome posición sobre temáticas tan complejas y que sea capaz de dar vuelta a una página de la historia. Es probable que el carácter tan controversial del tema – así como lo definía el Gobierno en el citado comunicado – haya sido el obstáculo principal.

Las recomendaciones de la Comisión no son formalmente vinculantes ya que los cuerpos normativos vigentes sólo se refieren a que tienen que “ser tomadas en cuenta” por el Estado en la definición de diversos aspectos de las políticas públicas. Sin embargo, el Estado ha dejado caer algunas de esas recomendaciones en una suerte de limbo sin respuestas⁵⁰: ni se han cumplido ni se han descartado con claridad, lo que es otro síntoma de que los debates sobre esta temática aún no logran producir consensos mínimos.

En este panorama donde el Estado aún no ha sido capaz de responder con claridad y univocidad ante el reto de las recomendaciones de la CEH, se han producido avances parciales y medidas parciales que substituyen otras – como es el caso de la creación de la Instancia Multi-Institucional para la Paz y la Concordia, apoyada por el PDH-, ante la falta de cumplimiento de la recomendación de la CEH que sugería la creación de la Fundación para la Paz y la Concordia por Decreto Legislativo. Sin lugar a dudas, entre dichos avances parciales es el proceso de resarcimiento, a cargo de la CNR y del PNR el más contundente.

⁴⁷ CEH, Tomo I, pag. 16

⁴⁸ Prensa Libre, 16 de marzo de 1999.

⁴⁹ GUTIÉRREZ, 1999, pag. 10: “ignoró la mitad de las recomendaciones de la CEH y en el resto dijo que ya estaba cumpliendo, o sea, que se había adelantado (...) en cualquier caso el comunicado gubernamental no aceptó el documento”. SIMON, 2003, §49: “Así el gobierno rebajó el informe de la CEH a una investigación más y, además discutible, considerándola una investigación entre tantas. De igual forma, al señalar la complejidad del tema y su carácter controversial, desconoció el informe como la historia oficial del enfrentamiento armado”.

⁵⁰ Como es el caso, entre otras, de la recomendación relativa a la entidad nacional de seguimiento de las mismas recomendaciones de la CEH ó de la emisión de Decretos Legislativos para el tratamiento de la temática de la reparación.

Diseño del PNR

La descripción del PNR contenida en el documento publicado por la IMIPC en noviembre del 2002⁵¹ – conocida en el PNR como el “Libro Azul” – ha sido sucesivamente adoptada por el PNR y hoy en día representa el principal marco programático de referencia del Programa.

La CNR no ha aprobado otros documentos que modifiquen el diseño del PNR, por lo tanto en la evaluación de Relevancia y Pertinencia, se ha tomado en cuenta el diseño definido en la mencionada publicación.

Relevancia del PNR

En ausencia de una política de reparación y resarcimiento claramente definida y sancionada por el Legislativo, y con el fin de expresar un juicio acerca de la Relevancia del PNR, hemos comparado su diseño – contenido en el “Libro Azul” – con los principales documentos de referencia – AAPP y Recomendaciones de la CEH – con el marco normativo nacional, esencialmente conformado por Acuerdos Gubernativos. En la Tabla I del Anexo III se muestra la sinopsis correspondiente a estos tres conjuntos, con relación a los aspectos salientes del diseño del PNR.

Habiendo señalado anteriormente la ausencia de un marco político-normativo de referencia claramente establecido e instrumentado, la conclusión es que el PNR es altamente relevante para políticas nacionales de resarcimiento, reparación y reconciliación que aún están en fase de construcción. En particular, el mismo proceso de generación del “Libro Azul” lleva a una gran coincidencia entre el diseño del PNR y las recomendaciones de la CEH. Este juicio se basa en la coincidencia entre dichas recomendaciones y la mayor parte de las características del diseño del PNR. De la misma manera, se puede concluir que “el *diseño* del PNR está en armonía con los principios internacionales en cuanto la importancia de implementar medidas de distinta índole y así atender mejor a los múltiples y diversos aspectos del daño causado por las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno”⁵².

Tres excepciones contradicen el juicio global acerca de la alta Relevancia del PNR con relación al Informe de la CEH, de las cuales solamente una es de importancia mayor. Hay discrepancia entre el diseño del PNR y las recomendaciones de la CEH:

- (i) En correspondencia con los aspectos de las recomendaciones de la CEH que trascienden las posibilidades del PNR, como es el caso de la política activa de exhumaciones, cuyo cumplimiento involucraría acciones de los tres poderes del Estado.

⁵¹ IMIPC 2002.

⁵² Como destaca la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos con sede en Guatemala (ver Anexo VII de este Informe: pag. 3).

- (ii) En el caso de la aplicación de las medidas de carácter colectivo con relación a su aplicación en el marco de proyectos de enfoque territorial.
- (iii) Por algunos detalles de importancia menor, que obviaremos especificar.

El segundo caso reviste particular importancia por el tema que nos ocupa. El diseño del Programa no recoge la recomendación de la CEH acerca de la promoción de la reconciliación entre víctimas y victimarios como principio fundamental de las medidas de carácter colectivo. En aplicación a este principio, la CEH recomendó que las medidas colectivas se aplicaran en el marco de proyectos con enfoque territorial, orientados a la reconciliación. La indicación de la CEH parece clara: recomienda que el daño que se ubica en el pasado se repare manteniendo una visión de futuro, con miras a la construcción de nuevas relaciones, las que, con el transcurrir del tiempo, puedan ir diluyendo las antiguas identidades grupales impuestas por la violencia – víctimas y victimarios – en virtud de nuevas oportunidades y relaciones.

Sin embargo, con relación a este tipo de medidas, el documento que describe el diseño del PNR se refiere a la reconciliación⁵³ sólo en términos generales, sin especificar que se trata de la reconciliación local entre los grupos de víctimas y victimarios; elimina al mismo tiempo la condición de que las medidas colectivas se den en el marco de proyectos con enfoque territorial y señala dicho marco sólo como una posibilidad eventual.

Si consideramos que la reconciliación nacional es el horizonte hacia el cual enfocamos el ser y quehacer de un Estado que no hace mucho salió de un conflicto armado interno, vemos que alrededor de las contradicciones anteriores se genera un vacío que pone en evidencia la incomprensión práctica del término reconciliación, con todas sus características e implicaciones. No es sólo al compromiso democrático al que un Estado ha de responder, planteando soluciones relativas a temas sensibles como los de justicia, verdad y reparación; más allá de esto, la reconciliación implica el fortalecimiento de las relaciones entre aquellas personas que tendrán que ponerla en práctica. De allí que se hable de un enfoque territorial, que incluya a todos los miembros de las comunidades afectadas: víctimas y victimarios. Visto así, la reconciliación es una meta pero principalmente un proceso de cambio profundo, de largo aliento, amplio y acorde a cada una de las distintas realidades que se viven en Guatemala.

Lo anterior se enmarca en un contexto donde poco se sabe del significado de la reconciliación como práctica social. Uno de los resultados del estudio de opinión pública capitalina realizado en el marco de la EC señala cuál es la concepción que una parte de la población encuestada tiene acerca de la reconciliación⁵⁴. El 45% de los encuestados no conoce el significado de la reconciliación, cerca del 20% identifica la reconciliación con la unidad del pueblo, el 18% la identifica con la paz

⁵³ “La reconciliación es un proceso global e inclusivo, que comprende instrumentos clave como la justicia, la verdad y la reparación, entre otros, a través de los cuales una sociedad pasa de un pasado en conflicto a un futuro compartido”. (IDEA 2003.)

⁵⁴ Ver Anexo IX.

y el 6% refirió que consiste en perdonarse unos a otros; las otras respuestas están en el entorno del margen de error de la encuesta. Estos resultados reflejan la pobreza del debate nacional y de la información en los medios acerca del significado estratégico de la reconciliación.

Al preguntar directamente por los avances del proceso de reconciliación en los últimos diez años, solo el 34% de los residentes en los municipios urbanos de Ciudad Guatemala reconoce que ha habido avances. Entre quienes afirman que ha habido avances en la reconciliación, el 23% lo liga al hecho que haya terminado la guerra – es decir: los choques armados entre guerrilla y cuerpos del Estado – el 10% cree que se ha avanzado porque los pueblos indígenas tienen mayores oportunidades de participar, el 8% porque se les paga a los ex-PAC; otras respuestas están en el entorno del margen de error. Es relevante señalar que la percepción es muy diferente entre la población encuestada que se autodefinió indígena: para el 53% de ellos los avances de la reconciliación coinciden en el cese al fuego; ninguno de ellos afirmó que los avances se deben a una mayor participación de las poblaciones indígenas.

En términos generales, pareciera que la población de la capital desconoce el tema de la reconciliación, pero ello no significa que no lo viva. Efectivamente, cuando se les pregunta acerca de los cambios que percibe entre su situación actual y la situación en los años Ochenta⁵⁵: el 90% dice sentirse hoy más aceptado en esta ciudad, el 88% piensa en su futuro con mayor optimismo, el 80% se siente más libre de expresar opiniones políticas, el 77% tienen menos miedo al Ejército y a la Policía y el 63% piensa que los que están en el Gobierno tienen mejores intenciones que antes. Todos ellos son indicadores de avances en el proceso de reconciliación que son percibidos por la gran parte de la población capitalina, aunque no lo relacionen cognitivamente con dicho proceso.

Por otra parte, es evidente el peso de la violencia cotidiana, ya que a la misma pregunta, el 94% afirma tener más miedo hoy que en los años Ochenta de que lo puedan asaltar y el 92% tienen más miedo que le pueda pasar algo a sus seres queridos.

Percepciones acerca de la Relevancia del PNR

La EC ha recogido varias percepciones, tanto de actores informados en torno a la Relevancia del PNR, como a partir de las respuestas de la encuesta realizada al personal del PNR y de las obtenidas a través del estudio de opinión pública mencionado en la sección anterior. Dichas percepciones generalmente confirman las conclusiones planteadas y su argumentación.

⁵⁵ A los encuestados menores de 35 años se le preguntó por las diferencias entre como se sentía su familia en los años Ochenta y como se siente hoy el/la encuestado/a.

Sobre la ausencia de una política articulada y acabada hemos recogido varias opiniones concordantes, tanto en los niveles locales⁵⁶, como entre protagonistas del proceso: “El Estado en general así como la sociedad no consideran la reconciliación como un tema estratégico”⁵⁷ y: “no hay empate entre las principales estrategias del Gobierno y el PNR”⁵⁸.

Asimismo, hemos recogido varias opiniones que ponen en evidencia el proceso de construcción paulatina de esta política estatal de reparación y reconciliación y el rol central que el PNR juega en esta construcción. Como nos dijo el actual Vicepresidente de la República: “el PNR es una pieza fundamental de la agenda nacional de Derechos Humanos y tiene la doble valencia de rescatar los Acuerdos de Paz y dar respuesta a las víctimas y a las organizaciones que las apoyan. En la instrumentación progresiva de una política de reconciliación, el PNR, al igual que la SEPAZ deben evolucionar hasta desaparecer”⁵⁹.

Por otra parte, la debilidad institucional del PNR, a raíz de su creación por Acuerdo Gubernativo, es una conclusión común de muchos interlocutores de la EC: “el principal problema de del PNR es su debilidad institucional: creada por Acuerdos Gubernativos, depende de un aporte voluntario que podría modificarse en cualquier momento. No se ha establecido como institución del Ejecutivo, los directivos y los empleados no son funcionarios públicos. El PNR aparece como un Programa de la SEPAZ, pese a que su presupuesto sea mucho mayor de todo lo demás que depende de la Secretaría”⁶⁰.

Esta debilidad se corresponde con dificultades inherentes a la administración pública en general “El sector público no tenía y en parte aún no tiene la capacidad de atender ciertas poblaciones y problemáticas tan complejas como es el caso de la víctimas del conflicto”⁶¹; “ni este gobierno ni el anterior y no sé si el que vendrá están preparados para un PNR;”⁶² y: “las instituciones del Estado no están aún preparadas para asumir el tema”⁶³. También entre los empleados del PNR esta percepción está muy difundida: el 64% de los empleados que contestaron la encuesta de la EC piensa que las instituciones del Estado no están preparadas para acompañar la aplicación de las medidas de resarcimiento⁶⁴. Al respecto, una persona que desempeña un cargo de responsabilidad en el PNR que hemos entrevistado manifestó que “la gran parte de los funcionarios de Gobierno no

⁵⁶ Como es el caso de un Grupo Focal llevado a cabo en Cobán, con la participación de funcionarios de entidades del Ejecutivo, del Poder Judicial y de organizaciones de la sociedad civil, donde se expresó que “No hay estrategias propias del Estado ni del Gobierno con respecto a la reparación y la reconciliación: se trata de productos de los Acuerdos de Paz. Las políticas públicas que inducen al cumplimiento de los Acuerdos de Paz son las más débiles”.

⁵⁷ Entrevista del EE con el Director Ejecutivo del PNR.

⁵⁸ Entrevista del EE con Informante 318.

⁵⁹ Entrevista del EE con Informante 99.

⁶⁰ Informante 14.

⁶¹ Discurso del Sr. Vicepresidente de la República en el acto de entrega del primer Informe del PNR el 19 de noviembre (notas tomadas por el EE).

⁶² Entrevista con Informante 214.

⁶³ Entrevista con Informante 118.

⁶⁴ Ver Anejo VIII: Encuesta entre el personal del PNR.

tienen claro qué quieren con el resarcimiento integral... buscan entregar algo para que la gente esté contenta al estilo de los ex-PACs”.

Frente a estas dificultades, el PNR “ha caminado solo dentro del Ejecutivo”⁶⁵ con un gran apoyo de la Vicepresidencia de la República pero con grandes dificultades para coordinar acciones con Ministerios y otras entidades del Gobierno⁶⁶. En esta soledad el PNR es la única entidad del Estado visible ante la compleja problemática de la reparación y tiende a ser identificado como la causa de una serie de problemas que escapan por completo a sus posibilidades; sin embargo, varios actores informados, también desde la sociedad civil, entienden esta situación: “muchos de los ministerios no se sienten vinculados con el tema, y la reparación no está en sus agendas, programas y políticas. El PNR no puede hacerlo todo, no puede convertirse en un pequeño estado”⁶⁷.

También funcionarios de otras entidades de Gobierno entrevistados, coinciden en considerar como más adecuado un diseño donde otras entidades del Ejecutivo participen activamente: “Para lograr avances en la reconciliación habría que vincular el PNR a FONAPAZ, para que el Estado, luego del resarcimiento, entre con iniciativas que promuevan la reconciliación... para ello necesitaría aplicarse una concepción moderna del Desarrollo Rural Integral”⁶⁸. Sin embargo las dificultades son grandes: “Nos costó mucho sensibilizar al MINFIN, MAGA, MINSAL, y ante los cambios que vienen habrá que volver a sensibilizar. Hay que hacerlo por la vía directa o vía amarres entre instituciones. La burocracia es difícil, no atienden con eficiencia las demandas del PNR”⁶⁹.

La débil institucionalidad del PNR es percibida como uno de los principales problemas por la mayoría de los empleados con funciones directivas que hemos entrevistado: “a mi me parece que el Gobierno no tiene claro qué es lo que quiere de verdad del PNR. Si tuviera claridad no nos tendría trabajando así, sin ni siquiera una figura jurídica definida”; “la falta de institucionalidad del PNR provoca problemas administrativos y de gestión de los recursos humanos”; “la falta de definición institucional es definitivamente la causa principal de gran parte de los problemas del PNR”⁷⁰

También se señala como “los otros poderes del Estado deberían de asumir mucho más su responsabilidad; el Ejecutivo es el único que decidió jugar la parte que le corresponde”⁷¹.

Acerca de la pregunta si el PNR cumple con las estrategias del Estado, la percepción de los empleados del PNR está muy dividida: el 47.3% piensa que sí

⁶⁵ Entrevista con Rosalina Tuyuc, Presidenta de la CNR.

⁶⁶ Como el Director Ejecutivo del PNR relató al EE.

⁶⁷ Entrevista con Informante 118.

⁶⁸ Entrevista con Informante 131.

⁶⁹ Entrevista con Rosalina Tuyuc, Presidenta de la CNR.

⁷⁰ Entrevistas con cuatro personas que desempeñan cargos de coordinación de unidades y/o subdirecciones en el PNR.

⁷¹ Entrevista con Martín Arévalo.

cumple mucho o totalmente, mientras que una cantidad poco inferior – el 46.4% piensa – que el PNR cumple poco o en nada con las estrategias gubernamentales. Esta división parece tener una base geográfica: el 55% de los técnicos de la Sede central piensa que sí cumple, mientras que el 55% de los empleados de las oficinas regionales que ha participado en la encuesta piensa que no.

Expectativas de la población beneficiaria sobre el PNR

Hasta la fecha la gran parte de las acciones que el PNR ha emprendido hasta su conclusión están relacionadas con el resarcimiento económico. Las otras medidas no se ha implementado masivamente sino, en algunos casos, de manera puntual o dando seguimiento a acciones previas, que habían iniciado anteriormente a la ejecución del PNR. Por esta razón la mayor parte de las beneficiarias y los beneficiarios que la EC ha entrevistado en campo, tienden a identificar los aportes del PNR más en relación al resarcimiento económico y no tienen una percepción clara del diseño integral del Programa.

Con esta limitación, las investigaciones de campo que la EC ha llevado a cabo en Chimaltenango, Cobán y Nebaj, muestran la coexistencia de al menos dos tipos de expectativas de las personas que buscan la atención del PNR:

- (i) Por un lado las personas que llegan a declarar generalmente tienen expectativas de recibir beneficios económicos.
- (ii) Al mismo tiempo, hay víctimas y familiares de víctimas que abogan por una atención más integral, donde el resarcimiento económico cumple solo con una parte de sus expectativas: esperan que sea reconocida la memoria de sus parientes víctimas del conflicto, que sean recordados como personas que no han sido culpables de la violencia que los golpeó.

Generalmente son las personas que pertenecen a organizaciones de base las que más manifiestan la expectativa de una atención integral, así como confirman también las observaciones de los técnicos del PNR que hemos entrevistado⁷².

En términos de la evaluación de pertinencia, el diseño del PNR muestra ser pertinente en ambos casos, ya que considera un conjunto de medidas entre las cuales, al menos dos – resarcimiento económico y restitución material –, generan beneficios económicos directos o mediatos y tres medidas dirigidas a reparar otros aspectos de los daños causados por el conflicto. Además, también hay que considerar que las medidas que producen beneficios económicos directo tienen efectos sobre las dimensiones intangibles, tales como la dignificación de las víctimas.

⁷² Así lo manifestaron en un Grupo Focal organizado por la EC donde participaron 4 coordinadores de ORs, el Subdirector de Gestión Desconcentrada y su asistente.

Los resultados de la encuesta dirigida al personal del PNR muestran que, desde su percepción, las medidas más solicitadas por los beneficiarios son las tangibles – ambas suman más del 47% de las respuestas – sin embargo, según los mismos empleados encuestados, las medidas que más contribuyen a la reconciliación son la reparación psico-social y la dignificación de las víctimas – que llegan a más del 46% de las respuestas.

Tabla I: Medidas de resarcimientos más solicitadas por beneficiarias/os y más orientadas a la reconciliación de acuerdo a percepción de empleados del PNR

Medidas	Más solicitadas	Más orientadas a la reconciliación
Resarcimiento Económico	25.5	18.8
Restitución material	21.6	17.2
Dignificación de las víctimas	19.4	22.7
Reparación Psicosocial y rehabilitación	18.0	23.4
Resarcimiento cultural	15.4	17.9
totales	100.0	100.0

Sin embargo, como se aprecia de la tabla anterior la desviación entre los valores de las dos series es relativamente pequeña⁷³; ello significa que, en la opinión de los empleados del PNR las expectativas de los beneficiarios están distribuidas con cierta uniformidad con respecto a las medidas tangibles e intangibles.

Con respecto al resarcimiento económico, es difundida la opinión que no se tendría que haber empezado con esta medida⁷⁴ porque contribuyó a elevar su demanda y, según algunos, se corre el riesgo de desvirtuar parcialmente el proceso de resarcimiento. Al contrario, otras personas entrevistadas – entre quienes se encuentran funcionarios del gobierno central, de la CNR, del PNR y de organizaciones de base, al igual que en el caso de la opinión anterior – enfatizan cómo las condiciones de pobreza, postergación y exclusión en la que generalmente viven las comunidades más fuertemente afectadas por el conflicto son las que generan la alta demanda de resarcimiento económico.

Para formular un juicio acerca de la pertinencia de las medidas tangibles de resarcimiento, en un marco de reparación integral, es útil la lectura de los siguientes párrafos, extraídos de un Informe de actividades del GAM sobre su acompañamiento a comunidades víctimas del conflicto en el marco del DIGAP. El Informe se refiere al primer semestre del 2004, cuando el PNR aún no había empezado a otorgar resarcimientos económicos. *"Los esfuerzos que se han dado son aquellos establecidos e impulsados por las organizaciones que promueven exhumaciones y trabajo de salud mental de manera coordinada y articulada, esto ha permitido dar a conocer que no es el momento de exhumación el que genera*

⁷³ El coeficiente de variación – es decir: la relación entre desviación estándar y el promedio aritmético – es menor del 20% para la serie que corresponde a las medidas más solicitadas y menor del 15% en la otra serie.

⁷⁴ Así lo señalaron varios funcionarios del Gobierno, de la CNR, del PNR, actores locales y organizaciones de la sociedad civil.

*dolor a las poblaciones, sino la realidad social en la que viven las poblaciones mayoritarias de las áreas rurales (pobreza, desempleo, analfabetismo, insalubridad, inseguridad y violencia), que se acrecentó con el conflicto armado en Guatemala. Teniendo que emigrar muchas familias, y dejar sus tierras, animales y pertenencias, así como la desarticulación que sufrieron los hogares y comunidades en general. No se trata solamente de hacer las exhumaciones e inhumaciones y creer que el círculo del duelo se cierra. Como parte de esta situación se requiere que se impulsen otras acciones adyacentes que den solución a los problemas socio-económicos, políticos y culturales para resarcir con justicia social a las comunidades."*⁷⁵

También hay que recordar que el diseño del PNR ha sido el producto del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil agrupadas en la IMIPC, tomando en cuenta las expectativas de sus bases. Asimismo, las recomendaciones de la CEH que han inspirado este diseño han sido formuladas luego de realizarse numerosas consultas comunitarias, que culminaron en un Foro nacional donde la Comisión escuchó las opiniones y los aportes de víctimas y de organizaciones sociales.

En cuanto a la pertinencia del diseño del resarcimiento integral del PNR, también hay que considerar que ha habido un alto nivel de involucramiento de las víctimas – organizadas y no – en su definición y en el diseño de los manuales correspondientes⁷⁶.

Conclusiones acerca de la Relevancia y de la Pertinencia del PNR

Resumiendo las conclusiones acerca de la Relevancia y la Pertinencia del PNR:

- (i) La política nacional de reconciliación, reparación y resarcimiento aún no se ha formulado con claridad ni se ha instrumentado de manera coherente, involucrando a los tres poderes del Estado.
- (ii) El PNR y la COPREDEH son los instrumentos principales del Ejecutivo para implementar una política de reparación y resarcimiento.
- (iii) La institucionalización del PNR es débil por depender de Acuerdos Gubernativos en lugar que de Decretos Legislativos.
- (iv) El diseño del PNR está en armonía con los principios internacionales y es coherente con las recomendaciones de la CEH.
- (v) La excepción de mayor relieve a la conclusión anterior se da con relación a las medidas colectivas: la CEH las condiciona a la existencia de un más amplio marco de reconciliación a través de proyectos con enfoque territorial, mientras que el diseño del PNR transforma esta condición en una eventualidad.

⁷⁵ GAM: *Informe al PNUD-DIGAP, enero-junio 2004.*

⁷⁶ Entrevistas de la EC con Informante 220, Martín Arévalo, Rosalina Tuyuc, representantes de organizaciones de la sociedad civil.

- (vi) Al no existir una política articulada de resarcimiento, reparación y reconciliación, el PNR actúa solo, sin haberse logrado una sinérgica integración de esfuerzos entre diversas dependencias del Ejecutivo.
- (vii) El diseño del PNR responde generalmente a las expectativas de la población beneficiaria y de las organizaciones de víctimas; su pertinencia es alta.

Los análisis y las argumentaciones anteriores nos llevan a dos conclusiones adicionales, que van más allá del juicio acerca de la relevancia y la pertinencia:

- (i) La CNR y el PNR son las únicas entidades del Estado que llevan a cabo las acciones de reparación y resarcimiento en el marco de la reconciliación nacional y no se han diseñado mecanismos institucionales que le permitan una efectiva coordinación con otras entidades del Ejecutivo. Ello perjudica la posibilidad que el Estado logre cumplir con los objetivos y propósitos de la reconciliación establecidos en los AAPP y en las Recomendaciones de la CEH, donde el PNR debería ser tan solo una pieza de una política articulada e instrumentada.
- (ii) La CNR y el PNR han sido creados por Acuerdos Gubernativos en lugar que por decreto del Legislativo. Ello limita sus posibilidades, vuelve frágil su arquitectura y no asegura su financiación y vigencia futura.

3.2. Relevancia de los Programas de Apoyo

El Componente I del PCON está estructurado como un proyecto de asistencia técnica al PNR, por lo que es parcialmente invisible desde la perspectiva de sus beneficiarios y las beneficiarias finales, que alcanza a través de la misma estructura del PNR. Asimismo, en el caso del proyecto del PNUD en apoyo a la implementación del PNR, la contribución principal es la misma ejecución del PNR⁷⁷. Por ello, en este caso la distinción entre relevancia y pertinencia no es de utilidad, así que se usará aquí la definición más comprensiva adoptada por el DAC⁷⁸.

A continuación referimos las características principales de (a) las estrategias de cooperación inherentes a los Programas de apoyo al PNR, publicadas por el Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania y por el PNUD y, (b) el diseño de los Programas de apoyo. En la Tabla II del Anexo III se incluyen dichos elementos en forma más amplia.

⁷⁷ Por las razones explicadas anteriormente en el capítulo Antecedentes, a partir de la quiebra del Banco del Café el PNUD brinda el servicio de ejecución financiera del entero PNR.

⁷⁸ Pertinencia (o Relevancia): Medida en que los objetivos de una intervención para el desarrollo son congruentes con los requisitos de los beneficiarios, las necesidades del país, las prioridades globales y las políticas de los asociados y donantes.

Elementos de la estrategia de cooperación del Gobierno Federal de Alemania (BMZ)

Las estrategias del Ministerio para la Cooperación económica y el Desarrollo de la República Federal de Alemania (BMZ) tienen tres propósitos principales: la reducción de la pobreza, la promoción de la equidad en el marco de la globalización y la construcción de la paz. En el marco así definido, se identifican 11 campos de acción, de los cuales dos son inherentes al Programa PCON: (i) La construcción de la paz, y (ii) Derechos humanos, democracia, participación de género y buen gobierno⁷⁹.

En las negociaciones bilaterales entre Alemania y Guatemala del año 2005 ambos se acordaron las siguientes tres líneas de acción para la Cooperación Alemana en el país: (i) Mejor educación para los niños, niñas y jóvenes pobres, especialmente indígenas en el área rural; (ii) Gobernabilidad democrática y desarrollo local; (iii) Prevención y transformación pacífica de conflictos.

El Programa PCON

El problema central es que el PCON pretende ayudar a resolver el impacto limitado que las instituciones previstas para implementar los Acuerdos de Paz han logrado con relación al logro de una convivencia más pacífica. Para ello el Programa busca apoyar “Los procesos incentivados por actores estatales y no estatales a fin de lograr la conciliación, la prevención y el manejo pacífico de conflictos funcionan de forma sostenible a nivel nacional y descentralizado”⁸⁰. El referente normativo principal del Programa es la Ley Marco de los Acuerdos de Paz. El PCON busca también incentivar la cooperación entre las instituciones estatales y de la sociedad civil a nivel departamental y en el marco del sistema de alerta temprana a fin de prevenir conflictos sociales.

El PCON colabora activamente con otros donantes bilaterales y multilaterales⁸¹ y se articula en tres componentes, entre los cuales el Componente I tiene el siguiente objetivo: “El Programa Nacional de Resarcimiento y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, prestan mejores servicios”.

El diseño del Componente I plantea tres indicadores de éxito: (i) la realización en las 626 comunidades donde, de acuerdo al Informe de la CEH, ocurrieron masacres; (ii) mejora de la percepción subjetiva del cuadro psíquico de las personas – especialmente mujeres e indígenas – que participan en actividades del PNR y MSPAS); (iii) son los siguientes: incremento e las localidades atendidas por el PNR con la participación de la población organizada.

⁷⁹ www.bmz.de.

⁸⁰ Oferta del PCON.

⁸¹ PNUD y cooperación bilateral de España, Estados Unidos y los Países Bajos.

De acuerdo al diseño, los principales aportes del PCON a través del Componente I son: (1) asesoría organizacional al PNR para fortalecer su capacidad de gestión (introducción de procedimientos de gestión y de control interno; introducción de un sistema de gestión de calidad, estrategias internas y externas de comunicación del PNR). El aprovechamiento de estos procedimientos contribuirá a implementar de forma más eficaz y eficiente las medidas de resarcimiento en las regiones y a mejorar la divulgación de la política de resarcimiento. (2) El programa de formación de promotores psico-sociales.. (3) Asesoría al Ministerio de Salud Pública en lo referente a la introducción de protocolos específicos de investigación para el tratamiento de consecuencias psíquicas derivadas de situaciones postraumáticas por violencia política y acontecimientos naturales (aprovechamiento). El impacto en el PNR deriva en una mejor atención cuantitativa y cualitativa brindada a los pueblos afectados por el enfrentamiento armado y en la reducción de la conflictividad en las comunidades.

El diseño del PCON, en cuanto proyecto de asistencia técnica, está definido en forma general, así que se dejan importantes espacios de flexibilidad para responder a las necesidades de las contrapartes; es ésta una característica apreciada por el PNR.⁸²

Elementos de la estrategia de cooperación del PNUD

“La gobernabilidad democrática es esencial para alcanzar los ODM ya que ofrece el ambiente propicio para que ellos se cumplan y, en particular, para eliminar la pobreza. Se llegó a un consenso por el cual se reconoció que mejorar la calidad de las instituciones y los procesos democráticos y hacer una gestión adecuada de los papeles cambiantes del estado y de la sociedad civil en un mundo cada vez más globalizado tienen que inspirar los esfuerzos nacionales para reducir la pobreza, mantener el medio ambiente y promover el desarrollo humano”⁸³

Bajo estos principios globales, el PNUD trabaja en el mundo aportando cooperación técnica, financiera y en la ejecución de proyectos financiados por entidades de cooperación y gobiernos nacionales. Entre los temas privilegiados a nivel global por el PNUD se encuentra el apoyo a la prevención y recuperación de crisis es uno de los ejes centrales.

En Guatemala el referente principal del programa son los Acuerdos de Paz, la Declaración del Milenio y el marco de trabajo común UNDAF, revisado por el Gobierno⁸⁴. Entre los efectos buscados por el UNDAF, son de particular importancia para este caso: la eliminación de las formas de discriminación; el fortalecimiento de las capacidades del Estado de garantizar la vigencia de los

⁸² Varios de los funcionarios del PNR entrevistados por la EC han señalado la flexibilidad como una de las principales ventajas del PCON.

⁸³ www.undp.org

⁸⁴ UNDAF 2004.

derechos humanos y la seguridad democrática; el incremento de las oportunidades de participación de la población⁸⁵.

El Programa en el país se articula en 4 áreas – Relaciones Estado-Sociedad; Reforma y Modernización del Estado; Desarrollo Económico Equitativo y Sostenible; Fortalecimiento de las capacidades gerenciales nacionales. El área Relaciones Estado-Sociedad incluye entre sus ejes temáticos el apoyo a la participación de la sociedad civil en las políticas públicas y la reconciliación nacional.

Los proyectos del PNUD en apoyo a la reparación y al PNR

El PNUD ejecuta dos proyectos en apoyo al proceso de reconciliación y al PNR: (i) el proyecto GUA/04/002, Apoyo a la Dignificación y Atención Psicosocial a las víctimas del enfrentamiento armado (DIGAP), financiado por el gobierno de los Países Bajos y USAID; (ii) el proyecto GUA/04/034, Apoyo a la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento, financiado por el Gobierno de Guatemala.

Los propósitos del proyecto DIGAP, cuya implementación empezó en el 2004, son:

- (i) Fortalecer el proceso de dignificación de las víctimas del conflicto armado interno y ampliar el apoyo a las iniciativas de atención psicosocial para las comunidades y las personas afectadas.
- (ii) Favorecer el cumplimiento de las recomendaciones de la CEH.
- (iii) Promover la transformación de las víctimas en actores de desarrollo.
- (iv) En cinco años existe un proceso fluido de diálogo e interrelación entre Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), Organismos del Estado (OE) y la Comisión de Resarcimiento (CR) para la implementación del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR).
- (v) Facilitar la dignificación a las víctimas del enfrentamiento armado, a través de investigaciones antropológico-forenses, acompañamiento psico-social y legal, así como la búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado.

Los logros perseguidos por el proyecto de apoyo a la implementación del PNR son:

⁸⁵ UNDAF, 2004: “Efecto 2: Contribuir a la eliminación de todas las formas de discriminación de los pueblos indígenas, las mujeres y otras poblaciones en desventaja y vulnerabilidad, a través de la promoción de políticas públicas incluyentes, la promoción del conocimiento de los derechos humanos, su pleno ejercicio y una cultura cívica de tolerancia y respeto a la diversidad.

Efecto 3: La población se beneficia de mayores capacidades del Estado para garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos e implementar una política de seguridad democrática.

Efecto 5: La población, en especial las personas marginadas, tienen mayores oportunidades para una efectiva participación social y política, incidiendo en su propio desarrollo humano, en un contexto de avances en una cultura de paz y reconciliación”.

- (i) Después de cinco años las capacidades nacionales para la sostenibilidad técnica, social y financiera del proceso de dignificación, reconciliación y búsqueda de la justicia han sido fortalecidas.
- (ii) PNR fortalecido institucionalmente (la identificación, el diseño y la puesta en marcha de mecanismos gerenciales, administrativos, operativos y técnicos facilitada, que permitan que al término del proyecto, el PNR pueda dar una continuidad sostenida a sus operaciones en el marco de la legislación que le sea aplicable).
- (iii) Base de Datos para el Registro Nacional de Víctimas diseñada y funcionando.
- (iv) Acciones de Dignificación y Reparación Psicosocial a víctimas y sobrevivientes diseñadas e implementándose.
- (v) Medida de Indemnización Económica implementándose.

Percepciones en torno a la Relevancia de los Programas de Apoyo

Considerando la naturaleza de apoyo al PNR de los dos proyectos citados, son de particular interés las percepciones y las opiniones de los empleados del PNR. De los 207 empleados que han participado en la encuesta organizada por la EC⁸⁶ el 55% conoce los programas de apoyo y el 39% ha participado en algunas de sus actividades. Entre los que conocen los programas de apoyo el 66% sostiene que los programas son coherentes con las necesidades del PNR, mientras que el 30% opina lo contrario; en el mismo subuniverso, el 79% opina que los programas son coherentes con las acciones de resarcimiento y reparación realizadas en las comunidades, mientras que el 16% opina que no. Entre los que han participado en alguna de las actividades del PNR que han recibido apoyo por GTZ y PNUD, el 43% reconoce que contribuyeron mucho, mientras el 16% cree que la contribución haya sido escasa.

Los funcionarios involucrados en los procesos de reingeniería y reestructuración del PNR reconocen generalmente que el diseño del proyecto de GTZ les ha permitido recurrir a apoyos externos para evaluar y rediseñar aspectos fundamentales de la organización, en los momentos más adecuados. La flexibilidad del proyecto es considerada uno de sus principales factores de éxito⁸⁷.

Los aspectos más pertinentes e importantes de los proyectos del PNUD mencionado por los entrevistados son: (i) Haber vuelto posible la continuidad del PNR luego del quiebre del Banco del Café; (ii) El apoyo en las tareas de exhumaciones, que permite hoy en día al PNR ir más allá del resarcimiento económico. Sin embargo, sobre el primer aspectos, se ha señalado que el “involucramiento del PNUD representa un costo alto para el Programa (3.5% del

⁸⁶ Ver Anexo VIII.

⁸⁷ Entrevistas con Martín Arévalo e Informante 145.

presupuesto total, es decir: el 35% de los costos de funcionamiento del Programa)⁸⁸.

En cuanto a la relevancia del DIGAP, la gran parte de los interlocutores entrevistados por la EC – de Gobierno y de la sociedad civil – coinciden en señalar la enorme importancia revestida por dicho proyecto durante la larga fase de gestación del PNR, por al menos dos razones: (i) Ha sido la primera iniciativa que ha permitido el acercamiento sistemático a las víctimas del enfrentamiento armado interno y la aplicación de medidas de reparación (dignificación de las víctimas, exhumaciones, asistencia psico-social, construcción de ciudadanía); (ii) Es un instrumento que ha apoyado – y sigue apoyando – la transición y la transferencia de competencias y experiencias hacia el PNR.

Asimismo, muchos señalaron la relevancia de las contribuciones del proyecto GTZ/PCON en la definición y adopción de instrumentos técnicos de apoyo psico-social, como es el caso del protocolo adoptado por el MSPAS⁸⁹.

Finalmente, hay que recordar aquí el apoyo que tanto GTZ/PCON como el PNUD han brindado durante la fase de gestación del PNR, facilitando el diálogo técnico-político entre entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil y la definición de enfoques técnicos para la reparación.

Conclusiones sobre la Relevancia de los Programa de apoyo

El análisis comparativo entre las estrategias del Gobierno de Guatemala, del PNUD, del Ministerio de Cooperación Económica y Desarrollo de Alemania por un lado, y del diseño de los programas de apoyo al PNR por el otro, llevan a las siguientes conclusiones:

- (i) El Programa GTZ/PCON y, en particular, su Componente I muestran un alto grado de relevancia con las estrategias del Ministerio, ya que sus propósitos están alineados a los principios de construcción de la paz, fortalecimiento de la vigencia de los Derechos humanos, a través de un marco de apoyo al gobierno y a las entidades de la sociedad civil, procurando fortalecer las estructuras democráticas con equidad. El Programa también es relevante tomando en cuenta que el grupo meta de la Cooperación de Alemania en Guatemala es sobre todo constituido por la población rural, en especial las mujeres y la población indígena; dichos segmentos sociales son precisamente los que mayormente se benefician de las acciones del PNR.
- (ii) El DIGAP y el proyecto de apoyo a la implementación del PNR también son altamente relevantes con respecto a las estrategias de cooperación del PNUD, a su visión de desarrollo basada en la participación, en el diálogo y en la prevención y recuperación de crisis. En particular, los proyectos se

⁸⁸ Entrevista con Informante 14.

⁸⁹ MSPAS, 2007.

inscriben en una de las áreas prioritarias de acción del PNUD en el país: el fortalecimiento de las relaciones Estado sociedad.

- (iii) Los tres programas también resultan relevantes desde el punto de vista de sus beneficiarios directos y finales, ya que su diseño pretende contribuir a mejorar capacidades fundamentales del Estado dirigidas a satisfacer demandas prioritarias tanto del punto de vista cualitativo – tales como la reconciliación – como cuantitativo – tales como el resarcimiento a las víctimas del conflicto armado interno y sus familiares sobrevivientes.

4. DIMENSIÓN TEMÁTICA DE LA EVALUACIÓN

En este capítulo se sintetizan los juicios de la EC acerca de los asuntos temáticos incluidos en los TdR, que son de diversa profundidad y alcance:

- (i) El funcionamiento y la organización actual del PNR.
- (ii) La coordinación y las sinergias existentes entre el PNR y los Programas de apoyo.
- (iii) La labor de información pública desde el PNR.
- (iv) Tipología de medidas diseñadas e implementadas por el PNR.
- (v) La incorporación de la dimensión psico-social al trabajo del PNR.

Se incluye también la discusión de un aspecto que no estaba previsto en los TdR, que se ha puesto en evidencia durante el ejercicio de evaluación como un asunto central y muy debatido: la práctica del Programa en la recolección de las declaraciones, requerimientos documentales y en el tratamiento de los expedientes.

Adicionalmente a los aspectos específicos señalados, los TdR incluyen el requerimiento que la EC se pronuncie sobre dos asuntos de orden estructural, que atraviesan de manera transversal todo el quehacer de los programas evaluados:

- (i) El abordaje de la diversidad cultural y el tema de género.
- (ii) Las problemáticas relativas al proceso de reconciliación.

4. 1. FUNCIONAMIENTO Y ORGANIZACIÓN DEL PNR

Organización y Funciones

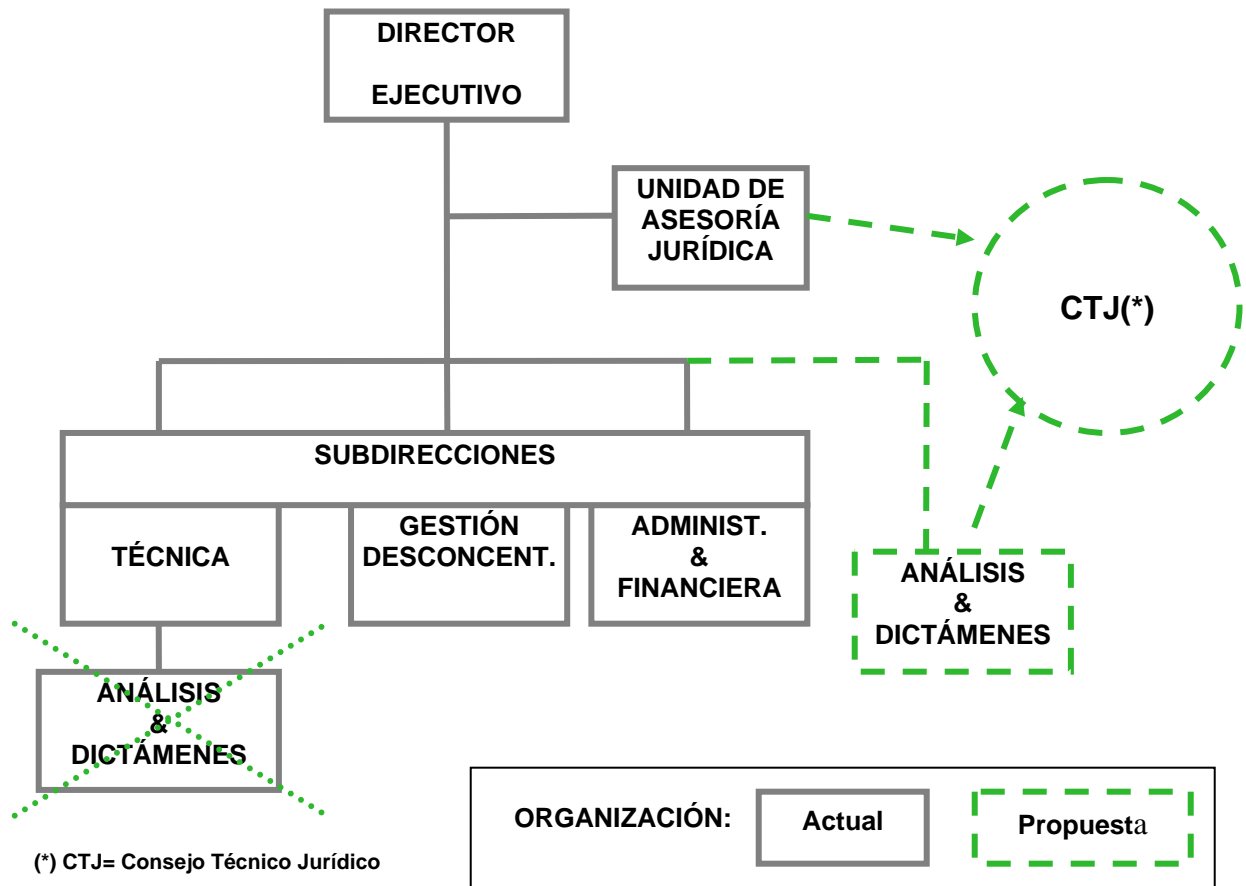
La EC encuentra al PNR en fase de reorganización: todavía se están afinando nuevos procedimientos a partir de la creación de la Subdirección de Gestión Desconcentrada. También se está trabajando sobre las diversas bases de datos existentes, para conformar un sistema común de manejo de la información y se están considerando recomendaciones de consultorías de GTZ/PCON acerca de los procedimientos de análisis y dictámenes y sobre la normativización de los procedimientos de entrevista y contextualización, entre otros. En consecuencia, la fotografía de la organización del PNR tomada desde la EC, está “movida”.

El siguiente Diagrama XX muestra la articulación actual de los niveles directivo y ejecutivo del PNR. Estos están organizados en una Dirección Ejecutiva, que responde directamente a la Comisión⁹⁰; en tres Subdirecciones – Técnica;

⁹⁰ Cuyas funciones se han establecido por los AG que crearon el Programa.

Administrativa-Financiera y de Gestión Desconcentrada – y una Unidad de Asesoría Jurídica que, fuera de la estructura de las Subdirecciones, le responde directamente al Director Ejecutivo. Actualmente, la Unidad de Análisis y Dictámenes (A&D) se ubica bajo la Subdirección Técnica, pero se está discutiendo una propuesta que la pondría directamente bajo la supervisión del Director Ejecutivo, en una posición independiente de las tres Subdirecciones, como también se describe en el siguiente Diagrama. De esta manera serían cinco las estructuras directamente dependientes de la Dirección Ejecutiva: las tres Subdirecciones y las dos Unidades. Además, según las ya citadas recomendaciones, ambas Unidades conformarían un Consejo Técnico Jurídico encargado de garantizar la conformidad de los procedimientos del PNR con las normas establecidas y resolver los casos problemáticos, a través de decisiones colegiadas.⁹¹

Diagrama I: Organigrama general del PNR al momento de la EC y modificaciones propuestas para la Unidad de A&D.



Entre agosto y octubre de este año, con el apoyo de GTZ/PCON, se ha redactado un Manual que describe los puestos y los perfiles del Programa⁹². Dicho Manual

⁹¹ Estas medidas de reingeniería, recomendada por GTZ/PCON – SCHLEICH, 2007 (2) – aún no se ha adoptado formalmente por parte de la CNR.

⁹² PNR (sin fecha): *Manual Organizativo: Puestos y Perfiles*.

incluye aspectos descriptivos de los puestos – y funciones de los mismos – como eran en el momento de su redacción y, al mismo tiempo, la descripción de algunos puestos, funciones y perfiles adicionales, que ejemplifican recomendaciones de la consultoría. Las medidas de reorganización implícitas en el Manual no han sido aún adoptadas por la CNR, al igual que en el caso de la reubicación jerárquica de la Unidad A&D.

Al momento de la EC, el Programa no contaba con una descripción oficial aprobada de las funciones de cada Unidad y Subdirección, ni con una descripción sintética de las actividades de las diversas Unidades y sus flujos. En el transcurso de la EC, hemos recogido la información acerca de los principales flujos, que hemos sistematizado en los diagramas incluidos en el Anexo IV⁹³.

La Subdirección de Gestión Desconcentrada fue creada en el 2006 y empezó a funcionar en el mes de junio del 2006⁹⁴, por recomendación de una serie de consultorías que el PNR solicitó a GTZ/PCON⁹⁵; de esta Subdirección depende hoy la coordinación de las 16 Oficinas Regionales (ORs) del PNR⁹⁶. Los detalles en torno a la organización interna de la sede central del PNR se encuentran en el Anexo IV.

La gran mayoría del personal del PNR encuestado dice conocer los propósitos del PNR, el organigrama y las funciones del personal. Esto fue respondido en la encuesta por los empleados y empleadas del Programa en una proporción de 90.3%, 81.1% y 83%, respectivamente.

A partir del 2006, el PNR ha empezado un paulatino proceso de reestructuración orientado a incrementar la eficacia y la eficiencia del Programa a través de una reingeniería que priorice la comunicación horizontal y el incremento de transparencia en la gestión. Fruto de este proceso ha sido el establecimiento de una presencia territorial del PNR y la reingeniería de las principales unidades de trabajo: jurídica, técnica, informática, comunicación, recursos humanos⁹⁷. Durante el presente año continuó el proceso de reestructuración que aún no ha concluido: “en los próximos días vamos a poner a la consideración de la Comisión algunas propuestas de mejoramiento de la estructura organizativa del PNR”⁹⁸.

⁹³ Se trata de diagrama que describen los flujos principales y que no son exhaustivo; se han diseñado de manera participativa con 9 funcionarias y funcionarios del PNR. En varios casos describen “flujos promedios medios”, ya que, por ejemplo a nivel de las ORs, las operaciones difieren parcialmente.

⁹⁴ Entrevista con Informante 145.

⁹⁵ Ver: SCHLEICH, 2006 y 2007a.

⁹⁶ Durante el año 2006 se establecieron progresivamente 13 ORs, ubicadas en Chimaltenango, Sololá, San Marcos, Zacapa, Suchitepéquez (Mazatenango), Alta Verapaz (Cobán, Panzós), Baja Verapaz (Rabinal), Huehuetenango (Barillas, Nentón), Quiché (Santa Cruz, Uspantán, Nebaj, Playa Grande-Ixcán) y Petén (Sayaxché). En mayo del 2007 se establecieron tres oficinas en Nentón y Santa Cruz Barillas (Huehuetenango) y Uspantán (Quiché).

⁹⁷ Para mayores detalles acerca de las reestructuraciones, ver PNR 2007d: Capítulo 2.

⁹⁸ Entrevista con el Director Ejecutivo.

Identidad institucional y clima interno

La gran mayoría de las empleadas y empleados del PNR con los que establecimos contacto, evidencian sin lugar a dudas un muy alto compromiso personal y profesional con el trabajo del Programa. Muchos de ellos ya han trabajado a favor del proceso de paz, la promoción de los derechos humanos y el desarrollo de los sectores más excluidos y pobres de la población. Estas prácticas anteriores y el compromiso con el proceso de reparación tienden a crear niveles poco comunes de motivación.

En el curso de la EC, los comentarios más frecuentes del personal del PNR se refirieron a la debilidad institucional del Programa y a la falta de una identidad institucional. Entre otros: “no somos nadie; (...) somos un punto en el universo; (...) tan sólo somos un programa de la SEPAZ; (...) somos un proyecto del PNUD; no somos funcionarios públicos y tampoco personal de un proyecto; (...) antes le prestábamos servicios profesionales a un fideicomitente, ahora al PNUD, pero nos dicen que representamos al Estado en su deber de resarcirle a las víctimas del conflicto”⁹⁹.

Esta situación de escasa definición institucional – combinada con la fuerte carga motivacional – produce como efecto una más fuerte identidad institucional de las personas que trabajan en el PNR. A ello también contribuyen las calidades humanas de la Presidenta de la CNR y del Director Ejecutivo del Programa, que fortalecen los aspectos motivadores e identitarios. Así que, contrario a lo que pudiera imaginarse, la indefinición del PNR tiene el efecto directo de fortalecer una identidad y un compromiso común entre todas las personas que trabajan “en este gallo-gallina (...) en este híbrido raro”¹⁰⁰.

La escasa definición institucional del Programa que prácticamente todos reconocen, se corresponde con una percepción problemática de *los otros*, con dos modalidades complementarias: (i) Los empleados del PNR que hemos entrevistado tienden a identificar el origen de sus dificultades en estructuras ajenas al Programa¹⁰¹; (ii) También tienden a justificar las dificultades que enfrentan, señalando como causas supuestas deficiencias en otras unidades del Programa¹⁰². La segunda modalidad se registra en forma creciente, dependiendo de cuánto más abajo en el organigrama esté ubicado el empleado entrevistado. Desde luego, este proceso contribuye a fortalecer la identidad sub-institucional –

⁹⁹ Se citan algunas de las expresiones vertidas en entrevistas con personal del PNR.

¹⁰⁰ Expresiones de empleados del PNR.

¹⁰¹ Por citar algunos casos: las promesas y los compromisos públicos de los políticos de nivel central y local, que generarían urgencias cada vez nuevas; cambios en las prioridades fijadas por la CNR, que dificultarían la posibilidad de terminar tareas asignadas anteriormente, por lo que se quedarían inconclusos procesos; la falta de aprobación de normas por parte del Organismo Legislativo; los atrasos en reformar el funcionamiento del PNR originados por demoras en la aprobación de Acuerdos Gubernativos; etc.

¹⁰² Por ejemplo: se señala desconocimiento técnico; falta de experiencia específica; exceso de burocratismo o, su contrario, excesos en admitir excepciones; incapacidad de entender otros puntos de vista; genérico problemas personales e interpersonales.

las personas se sienten parte de tal Oficina Regional o de tal Unidad de la Sede Central – mientras tiende a desdibujar la identidad institucional.

Cuando crece el nivel de presión y el sistema no permite que se encuentren formas adecuadas de desahogo de dichas presiones hacia la consecución de resultados, se incrementa el nivel de frustración; es entonces cuando la dialéctica interna se transforma en queja e inculpación de *los otros*.

Estos tres procesos – cuyos atisbos se pueden identificar en el PNR – están abundantemente descritos en la literatura especializada¹⁰³ y se conocen con diferentes expresiones, tales como: “el enemigo externo”, “yo soy mi puesto” y “los trabajadores héroes”¹⁰⁴, quienes tienden a considerar que su trabajo no está debidamente reconocido por sus colegas¹⁰⁵; simultáneamente, son ellos mismos quienes menosprecian el trabajo de sus colegas.

Estas observaciones sobre identidad, sentido de pertenencia institucional y clima interno, tienen que considerarse a la luz de otros dos aspectos que tratamos a continuación: (a) El proceso de planificación y monitoreo; (b) La comunicación interna.

Planificación, Monitoreo y Evaluación

A finales del 2004 se formuló un Plan Estratégico del PNR, que dibujó las líneas guías para el periodo 2005-2009¹⁰⁶, sin embargo su contenido ha sido rebasado por los acontecimientos. En la nueva fase que empezó en el 2005, el PNR no ha formalizado un proceso de planificación y monitoreo; tampoco se ha elaborado un plan estratégico del Programa. Adicionalmente, sólo el 49% del personal del PNR encuestado conoce su plan de trabajo; los empleados que conocen su propio plan de trabajo se concentran en las ORs (el 73% lo conoce), mientras la gran mayoría de los empleados de la sede central afirma desconocerlo (sólo el 27% dice conocerlo). El 45% del personal que ha respondido a la encuesta afirma conocer los Informes de avance del PNR.

Pese a este vacío, el 31% de los encuestados afirma que el sistema de monitoreo es eficaz en ofrecer información sobre los avances del Programa, mientras que más del 61% cree que el monitoreo es poco o nada eficaz.

Tanto al interior del PNR como entre los miembros de la Comisión, es difusa la opinión sobre que el Programa ha venido trabajando a partir de demandas, sin poder formalizar una planificación: “(...) se ha aprendido en base a ensayo y error,

¹⁰³ Por ejemplo, véase: SENGE 1990: capítulos 2 y 3.

¹⁰⁴ “Pero a pesar de todas las dificultades que tenemos que enfrentar, nosotros seguimos en esa lucha y pienso que si los que trabajamos en el PNR hacemos nuestro trabajo con entrega y con el buen deseo de beneficiar a las familias”. (Aporte personal de una empleada del PNR).

¹⁰⁵ Los empleados de la OR entrevistados manifiestan que tienen que soportar una sobrecarga de trabajo y que el trabajo que ellos realizan y los resultados que han obtenido son poco reconocidos (Estudio de caso de Cobán).

¹⁰⁶ PNR 2004.

nunca ha sido a partir de un diseño”; “(...) los procedimientos internos y los resultados buscados nunca han sido claros, hasta ahora que están diseñándolos a la medida”; “(...) en el día a día resolvemos en reuniones cada crisis”; “(...) el Programa vive permanentemente en emergencia”; “(...) en diversas instancias se generan prioridades y urgencias extemporáneas y el Programa tiene que reaccionar para hacerle frente”¹⁰⁷.

Las presiones externas se generaron durante la larga fase de gestación del sistema CNR/PNR y han seguido generándose desde las comunidades, altos funcionarios del Ejecutivo y desde la misma Comisión, que a su vez recibe presiones externas: “La antigua Comisión ya había ofrecido el resarcimiento económico a muchos... la nueva Comisión tuvo que evacuar una serie de acuerdos previos... y también solicitudes que venían de los más altos niveles del Ejecutivo para que el Programa mostrara que efectivamente funcionaba”¹⁰⁸. Muchas demandas insatisfechas se acumularon durante los primeros años, así que “cuando finalmente el Programa y la Comisión pudieron empezar a funcionar efectivamente, se encontraron en una situación de grandísima presión y empezaron a echar a andar lo que no esperábamos, es decir: el resarcimiento económico antes de una dimensión integral”¹⁰⁹.

Según algunos, han sido las habilidades personales de los funcionarios directivos – de la Comisión y del Programa – y de los coordinadores de las ORs, quienes están en contacto con la realidad de las comunidades, las que lograron conducir los avances que se han registrado a la fecha: “Al no haber un Plan Anual, el Programa funciona sobre la base del hilo directo que la Presidenta de la Comisión tiene con las víctimas y, al mismo tiempo, sobre la base de la estructura técnica del PNR que ahora se ha arraigado en el territorio”¹¹⁰.

Sin embargo, ante la ausencia de un sistema formal de: (a) Priorización, (b) Organización y cadenas de actividades y resultados, y (c) Seguimiento de las mismas – es decir, en ausencia de plan estratégicos, planes operativos y de un sistema de monitoreo – el PNR está más fácilmente sujeto a presiones externas de diverso origen, lo cual merma su capacidad de resistencia.

La estructura técnica del PNR, y en particular las ORs, no entienden bien los cambios de prioridad que se establecen: “Parece que la CNR cambia de prioridad a saber porque(...)”; “(...) hay decisiones políticas de niveles superiores a la misma Comisión que afectan nuestro trabajo”; “(...) en un momento decían que hay que gastar rápidamente; en otro se priorizaron las becas; en otros momentos el trabajo sobre los contextos para otras medidas y las visitas a fincas”; “(...) antes nos decían que ‘nada con los ex-PACs’, ahora parece que han priorizado el resarcimiento a las viudas de los ex-PAC”; “(...) las prioridades no se fijan a partir de lo que ocurre en el campo; no se toman en cuenta los aportes de las ORs para

¹⁰⁷ Aportes de miembros de la CNR y empleados del PNR.

¹⁰⁸ Entrevista con Informante 55.

¹⁰⁹ Entrevista con Informante 310.

¹¹⁰ Entrevista con Informante 179.

fijar prioridades”; “(...) hay una línea vertical que viene desde arriba... nosotros sólo podemos cumplir y a veces quedar muy mal con la gente, como ha sido el caso de las becas, qué pasará ahora con las fincas ?”¹¹¹. El sentido de reportar aquí estas opiniones no implica un juicio de la EC acerca de los asuntos específicos a los que los entrevistados hicieron referencia; utilizamos estas citas para ilustrar cómo la ausencia de un sistema formal de priorización y planificación incide en crear incertidumbre y malentendidos al interior de la organización.

Esta debilidad había sido señalada en consultorías de GTZ/PCON, sin embargo, la misma dinámica de urgencia en la que el Programa se ha visto envuelto impidieron su aplicación¹¹². La actualidad de esta recomendación y la necesidad urgente de su implementación ha sido reiterada por los funcionarios directivos del PNR que participaron en el Grupo Focal organizado por la EC acerca de la organización interna¹¹³. Los asistentes a dicha reunión coincidieron en la necesidad de contratar una persona responsable de Análisis Estratégicos, así como en la necesidad de establecer un proceso de planificación, monitoreo y retroalimentación.

Trabajo en equipo y comunicación interna

En el mismo Grupo Focal hubo consenso en considerar muy deficientes los niveles de comunicación interna en el grupo directivo del Programa. Se ha establecido una regla que prevé una reunión semanal del “Consejo Directivo” en la cual participan el Director Ejecutivo, las tres Subdirecciones y las principales Unidades. Sin embargo, el mecanismo no es funcional por las siguientes razones¹¹⁴:

- (i) No se respeta la frecuencia de las reuniones¹¹⁵
- (ii) Las reuniones no se desarrollan sobre la base de una agenda previamente elaborada.
- (iii) Las reuniones no producen minutas donde se consignan los acuerdos y las tareas asignadas, lo que dificulta darle seguimiento a los acuerdos alcanzados.
- (iv) A causa de las debilidades anteriormente mencionadas, las reuniones son consideradas “poco ejecutivas”, los funcionarios directivos tienen la percepción que es preferible dedicarse a su
- (v) trabajo diario en lugar de participar y delegan a otra persona de su unidad para que participe en su lugar.

¹¹¹ Opiniones de empleados y directivos del PNR.

¹¹² SCHLEICH 2006: “Deberán contribuir todos los niveles jerárquicos a la implementación de este sistema (de monitoreo), cuya coordinación será la responsabilidad de la Unidad de Análisis Estratégico”.

¹¹³ Con la participación de las y los responsables de las tres Subdirecciones y de las Unidades de Análisis y Dictámenes y Asesoría Jurídica.

¹¹⁴ Señaladas por los participantes en el citado Grupo Focal.

¹¹⁵ Por ejemplo: durante las nueve semanas que duró el proceso de la evaluación, sólo hubo dos reuniones del Consejo.

Algunos señalan que el estilo de comunicación más frecuente es “de uno en uno”, lo que dificulta procesos y genera dificultades adicionales.¹¹⁶

Las presiones externas y la deficiente comunicación interna en el nivel directivo, se combinan originando algunas veces “la toma de decisiones sobre base casuística, que no responden a un análisis cauteloso y compartido de la situación; en consecuencia, se tiene que aportar sucesivas correcciones de ruta, o dejar las cosas incompletas”¹¹⁷, lo que contribuye a generar frustración entre los protagonistas principales, incomprensiones en otros niveles de la organización y pérdida de imagen hacia los interlocutores externos.

Esta difícil comunicación en el grupo de dirección del PNR no encuentra correspondencia en los demás niveles del Programa: menos del 10% de los empleados que han respondido la encuesta consideran deficiente el nivel de comunicación con sus compañeros de trabajo. Una hipótesis interpretativa de esta aparente contradicción es la siguiente: mientras los empleados del PNR consideran eficiente el nivel de comunicación con los compañeros de su misma oficina o unidad, la comunicación entre unidades y oficinas diversas es problemática.

Organización local

El PNR está integrado por 16 ORs, donde trabajan 199 personas; su distribución y caracterización principal se resume en la siguiente Tabla II.

¹¹⁶ Se hicieron varios ejemplos de dificultades de tipo logístico, administrativo, técnicas y substantivas que, según los participantes en el Grupo Focal, ejemplifican la inoperancia del sistema de comunicación interna entre los funcionarios directivos.

¹¹⁷ Grupo Focal sobre organización interna.

Tabla II: Personal empleado en las ORs del PNR¹¹⁸

SEDE	PERSONAL					CARACTERIZACIÓN			
	COO	TEC	ENT	OTR	TOT	&	%	Maya	No Maya
Barillas	2	1	4	2	9	5	4	9	0
Chimaltenango	2	2	9	1	14	8	6	14	0
Cobán	2	3	10	1	16	8	8	ND	ND
Huehuetenango	2	2	5	1	10	5	5	8	2
Ixcán	2	2	5	1	10	5	5	10	0
Mazatenango	2	2	5	1	10	7	3	ND	ND
Nebaj	2	2	11	1	16	8	8	15	1
Nentón	2	2	5	1	10	5	5	10	0
Panzós	2	3	9	0	14	6	8	ND	ND
Rabinal	2	4	4	1	11	5	6	ND	ND
San Marcos	3	2	9	1	15	8	7	ND	ND
Quiché	2	2	8	1	13	9	4	ND	ND
Sayaxché	3	1	12	1	17	10	7	ND	ND
Sololá	2	3	7	1	13	9	4	13	0
Uspantán	2	2	5	1	10	3	7	ND	ND
Zacapa	2	2	6	1	11	6	5	ND	ND
total	34	35	114	16	199	107	92	79	3

La Subdirección de Gestión Desconcentrada empezó a conformarse en el mes de marzo del 2007, a partir de la re-estructuración recomendada por GTZ-PCON luego de su consultoría. “Se había detectado que había mucha presión sobre el Director Ejecutivo por parte del montón de oficinas de campo y que la forma de atender de manera organizada estas necesidades era la de organizar esta Subdirección”¹¹⁹. A partir del mes de junio, el trabajo de la Subdirección empezó a funcionar completamente.

La EC ha recogido varias evidencias y opiniones convergentes que apuntan a que con la reestructuración de las ORs y el establecimiento de la Subdirección de Gestión Desconcentrada se ha logrado mejorar el funcionamiento del Programa en los niveles locales así como en la articulación centro-periferia. “La anterior estructura era inapropiada, con un coordinador regional y un coordinador de equipo móvil lo que hacía que se viera como que existían dos equipos. Cada equipo se coordinaba con el responsable directo de forma independiente y sin relación con el otro equipo”¹²⁰. Ello también generaba problemas de diversa índole con la población atendida. La primera reestructuración de las ORs y la subsiguiente reorganización paulatina – con la modificación de procedimientos internos, la definición de las responsabilidades y de los perfiles – ha sido

¹¹⁸ Tabla elaborada a partir de información proporcionada por el PNR (leyenda: COO=personal adscrito a la coordinación de la oficina; TEC=personal técnico; ENT=entrevistadores; OTR=personal de apoyo; TOT=total personal de la OR. La repartición del personal en las categorías Maya y no Maya corresponde a la información reportada en 7 de las 16 ORs.

¹¹⁹ Entrevista con Informante 145.

¹²⁰ Entrevista con un contextualizador de una ORs.

fundamental en contribuir al mejoramiento del desempeño del PNR a nivel de campo y en incrementar la funcionalidad del trabajo en relación con la Sede Central.

A través de la nueva Subdirección: (i) Se han establecido procedimientos más fluidos y racionales con relación a las otras unidades del PNR; (ii) Se ha mejorado la organización de las ORs a través de la definición de procesos estándar y la capacitación; (iii) Se ha mejorado la comunicación interna y las relaciones centro-periferia¹²¹. Estas mejoras indican que el camino adoptado es el correcto, sin embargo todavía se presentan problemas. En palabras del Director Ejecutivo: “todavía es una relación centro-periferia, tenemos que transformarla en periferia-centro”.

A este respecto, la EC recogió algunas inconformidades en las ORs visitadas: “la estructura de funcionamiento no permite ser creativos y contar con el apoyo necesario para realizar los respectivos gestiones ante la sede central; existe un divorcio con la sede central, ellos desconocen de la realidad de las comunidades”¹²²; “el personal de OR-Nebaj refiere que a instancias como Gestión Desconcentrada de la Oficina Central le falta conocimiento de la realidad local y trata de sugerir trabajo de una manera que no funciona para dicha realidad. Esta situación trae como efecto cierta desmotivación para el equipo de trabajo en Nebaj”¹²³. Estas observaciones desde los niveles locales se corresponden dialécticamente con aseveraciones opuestas desde los niveles centrales, que indican falta de entendimiento – y a veces de conocimiento – de las dinámicas burocráticas y de las prioridades establecidas centralmente.

La impresión del EE es que siguen existiendo dificultades en la dialéctica centro-periferia que se están afrontando progresivamente, siendo evidente una tendencia que indica mejoramiento de las relaciones funcionales.

Comunicación hacia la población

A diferencia de otros programas, la comunicación es para el PNR no solamente un medio de difusión, sino también un instrumento propio de su trabajo sustantivo. Apropriadadas actividades de comunicación – en los niveles locales como hacia la opinión pública en general¹²⁴ – tienen la posibilidad de promover el conocimiento de la verdad histórica y el debate acerca de ella, así como contribuir a la dignificación de las víctimas del conflicto.

¹²¹ Entre otros ejemplos: la EC ha podido comprobar que se han acortado los tiempos necesarios para lograr gestiones internas entre las ORs y la Sede Central; ha mejorado la calidad de los expedientes que las ORs envían a la Sede, consiguientemente disminuyeron los pasajes burocráticos y se acortó el tiempo necesario para procesar los expedientes; el personal entrevistado – tanto a nivel central como en las ORs – coincide en señalar que las relaciones funcionales Sede-ORs han mejorado.

¹²² Entrevistas con personal de ORs.

¹²³ Estudio de Caso Nebaj.

¹²⁴ En el apartado 4.4. de este Informe se analizan las acciones de información pública del PNR.

Adicionalmente, las actividades de comunicación a nivel local promueven el acercamiento del PNR con las poblaciones potencialmente beneficiarias, sin la intermediación de organizaciones formales, informales y liderazgos locales.

Cuando el PNR empezó a operar efectivamente en campo, a causa de la expectativa que se había generado durante la larga fase de gestación, las ORs tuvieron que recibir una “avalancha de personas de todo tipo: víctimas organizadas, víctimas que se acercaban individualmente, líderes de organizaciones, autoridades locales, líderes negativos, coyotes y aprovechados...”¹²⁵. El Programa no había establecido protocolos cerrados que describieran cómo el PNR tenía que relacionarse con sus interlocutores locales: de acuerdo a la sensibilidad y la experiencia de los coordinadores de las ORs y de sus colaboradores, el Programa encontró vías efectivas de comunicación.

Por ejemplo: “En Chimaltenango al inicio llegaban supuestos líderes que decían estar ya en contacto con miles de víctimas. En poco tiempo descubrimos que no era cierto. Empezamos entonces a trabajar con un cierto número de líderes ‘verdaderos’ (cerca de 160) que habíamos identificado, con quienes nos reunimos mensualmente. Pero, luego de cierto tiempo, allí también el círculo de líderes se hizo demasiado estrecho, tienden a encerrarse en sí mismos y a excluir de sus prioridades a ciertos sectores. Así que mejor hemos optado por otros mecanismos, como los COCODES y los Comités comunales”¹²⁶.

Se trata de una progresión común también a otras ORs: al inicio se acercaron las víctimas organizadas de manera formal, pero también los ‘coyotes’; luego las ORs transitaron por una etapa intermedia durante la cual expandieron su radio de acción gracias a la colaboración de liderazgos positivos locales, para llegar a una etapa en la cual el PNR se relaciona directamente con las comunidades, a través de mecanismos como los Consejos locales de desarrollo. Las ORs abiertas más recientemente, también aprovechando de la experiencia en otros lugares, acortan los tiempos de esta progresión: “La información sobre el PNR la brindamos por diferentes medios. Pero, debido a la historia de conflictos e incertidumbre que se ha generado desde que se creó el Programa hasta que finalmente nos hicimos presentes en Nentón, a veces la gente no nos creyó y no nos cree. Es más difícil cuando se informa a la comunidad a través de líderes, a veces es mejor la visita directa a las comunidades: la información es más clara y tomamos los contactos más adecuados estando en el lugar”.¹²⁷

Mejorando sus capacidades de relación directa con la población potencialmente beneficiaria, el PNR se acerca al logro de tres resultados significativos:

¹²⁵ Entrevista con un Coordinador de OR.

¹²⁶ Entrevista con Informante 8.

¹²⁷ Entrevista con Informante 36.

- (i) A través del PNR el Estado se acerca directamente a las víctimas, sin intermediación de liderazgos de ningún tipo – pero sí con su acompañamiento, cuando sea posible –. De esta manera se establece tempranamente la relación Estado-víctima, es decir: entre quien tiene el deber de reparar y quien tiene el derecho de recibir reparación.
- (ii) Se incrementa la cobertura de la población que recibe información directa sobre los procesos y los procedimientos del PNR, evitándose así los malentendidos que se pueden generar cuando hay intermediarios en la comunicación.
- (iii) Se disminuye el riesgo de instrumentalización por parte de líderes negativos, tramitadores y coyotes: al tener contacto directo con el Programa, las personas beneficiarias tienen menos necesidad de recurrir a ellos.

Si bien son evidentes los avances logrados por el PNR en darse a conocer y acercarse directamente a las poblaciones locales, la magnitud de la tarea es inmensa: alcanzar con información correcta y completa un enorme número de personas –víctimas directas y familiares – dispersos en las zonas rurales más postergadas y que muestran la menor cobertura de servicios de transporte público y de los medios de comunicación de masas. Por ejemplo, el secretario de un CODEDE de una aldea del vértice norte del Ixil nos contó: “Soy secretario del COCODE desde hace 4 años; además soy facilitador comunitario de salud (...) nunca me han invitado a ninguna actividad del resarcimiento ni han venido aquí... o tal vez sí han estado en otro lugar: pero esto es el centro de la comunidad y nosotros en el COCODE casi siempre coordinamos con las instituciones que viene (...) Nunca hemos sabido de apoyo psicosocial, tal vez se ha hecho algo pero saber en donde y con quien... lo que nos gustaría es que toda la comunidad sea invitada y nos reunimos y participamos, tal vez ya no con mucha tristeza, sino que mirando para adelante. Seguro que hay mucha gente que tuvo víctimas, pero tal vez no saben o no creen en lo que se ofrece o no entienden como deben hacer para participar...la situación es complicada, porque algunos que dirigen esos grupos siempre están metidos en todo, como los ex-PAC, los partidos políticos, entonces la gente ya no cree mucho, cuál es bueno, cuál es malo”¹²⁸.

A menudo, el personal de las ORs indica que es necesario mejorar en el área de comunicación: “La parte mas débil que puedo identificar a nivel de mi regional, es la divulgación. Si bien hemos cubierto el 80% de los municipios asignados, todavía nuestra cobertura a nivel de comunidades es un 15% aproximadamente. Existen personas que piensan que el PNR tiene los mismos objetivos que los Patrulleros de Autodefensa Civil, pero eso se da por el desconocimiento o falta de información que se tiene del PNR”¹²⁹.

Aún no se ha sistematizado un proceso de información pública, lo que tiene como consecuencia positiva que se aprovecha de la creatividad de cada ORs para

¹²⁸ Entrevista llevada a cabo en la aldea Juil, Chajul.

¹²⁹ Aporte de Informante 155.

pueda participar de la mejor manera en los sistemas formales e informales de comunicación, sin haber burocratizado un protocolo formal. Por otra parte la ausencia de lineamientos pueden inducir a no realizar actividades que sería necesario llevar a cabo.

La EC ha registrado una coincidencia de opiniones acerca del impacto y la utilidad de los siguientes medios de comunicación:

- (i) Folletos publicados por el PNR: todos coinciden que su difusión ha sido fundamental para dar a conocer de manera concreta y precisa los propósitos y procedimientos del PNR. Su utilización está ayudando mucho a disminuir las manipulaciones de líderes negativos y tramitadores.
- (ii) Transmisiones radiales a través de emisoras locales y comunitarias.
- (iii) Colaboración con el sistema de Consejo de Desarrollo (especialmente COMUDES y COCODES).
- (iv) Trabajo comunitario en colaboración con los liderazgos positivos comunitarios.
- (v) Trabajo comunitario en colaboración con las asociaciones de víctimas.

Además, el conocimiento de los contextos locales y la creatividad de los coordinadores han llevado a utilizar muchos otros medios de comunicación: charlas comunitarias, talleres comunitarios y municipales, cine-foros, obras de teatro seguidas de foros, mensajes radiales grabados, programas radiales que se transmiten en directo y con línea de teléfono abierta; programación en la televisión local; presentaciones teatrales de títeres, jornadas culturales y exposiciones. Finalmente, varios señalan que “la mejor información es la que va de boca en boca y que se refiere a procesos terminados: cuando se empiezan a entregar resarcimientos económicos es cuando la gente comienza a creernos”.¹³⁰

En conclusión, se registra un progreso significativo de las capacidades de comunicación entre el PNR y la población beneficiaria que se puede adscribir a dos factores principales: (i) El trabajo territorial llevado a cabo desde las ORs y su interacción con la sociedad en los niveles locales; (ii) El afinamiento de técnicas y medios de comunicación y difusión tanto de nivel nacional – como es el caso de los folletos ilustrativos – como desde las ORs.

Conclusiones principales acerca de la organización del PNR

Luego de una fase de gestación larga y compleja, el PNR ha empezado a implementarse efectivamente en un ambiente cargado de incertidumbre, escepticismo, fuerte demandas sociales, presiones políticas de diversa índole en un marco jurídico y de funcionamiento débilmente definido. En la práctica del PNR, ello desplazó la visión de reparación integral hacia la urgencia de cumplir con el resarcimiento económico.

¹³⁰ Entrevista con Coordinador de OR.

Además, implicó que el PNR tuviera que entregar productos concretos – los resarcimientos económicos – mientras al mismo tiempo se estaba reestructurando y reorganizando. Producto de esta situación, al momento de la EC el PNR aún no había terminado la reorganización de su estructura y la estandarización de algunos procedimientos.

En los últimos dos años, el Programa ha sufrido una reestructuración profunda, que lo ha llevado a una importante presencia territorial y a una mejor articulación, desde los niveles centrales, de los diversos aspectos técnicos y administrativos. Esta reestructuración – y de manera especial, la articulación de las Oficinas Regionales a través de la Subdirección de Gestión Desconcentrada – está produciendo resultados concretos en términos del mejoramiento de la calidad de la atención a la población beneficiaria.

Sin embargo, queda todavía que el PNR a la vez se “normalice sobre la base de procedimientos claramente establecidos y de una planificación estratégica y operativa clara y transparente”¹³¹, para que, al mismo tiempo disminuya la presión de los requerimientos de la burocracia sobre los beneficiarios; en palabras del Director Ejecutivo “todavía tenemos que cambiar nuestra burocracia”.

Las presiones externas, la falta de un sistema formal de planificación y monitoreo, los cambios en las prioridades y la debilidad del diseño institucional han favorecido un clima de trabajo que se caracteriza por los altos niveles de entrega y la pasión humana que distingue la mayoría de los trabajadores y trabajadoras del PNR. Al mismo tiempo, las presiones y las dificultades inherentes a la imposible tarea de llevar a cabo un proceso tan complejo “caminando solos”¹³², contribuyó a crear un clima interno que muestra claras síntomas de frustración que repercuten negativamente sobre la identidad institucional común. Se afirman, al menos en algunos casos, estructuras de autoidentificación de las personas con su propio trabajo y con la unidad a la que pertenecen; en correspondencia, tiende a ser desproporcionada la crítica hacia colegas de otras unidades y oficinas.

Al igual que la mayoría de los empleados del PNR, también la EC ubica en factores externos las causas principales de esta problemática¹³³; sin embargo, también se han identificado debilidades internas, especialmente con relación a la deficiencia de los espacios formales de planificación, monitoreo, comunicación e intercambio entre las diversas unidades de la Sede Central. Este es, sin lugar a dudas, un ámbito en donde hay mucho espacio para mejorar; se trata de un ámbito estratégico: el EE tiene la convicción de que buena parte de las incomprensiones y de los problemas que aún se registran podrían superarse a través de una comunicación formalizada y fluida, promoviendo más profundas

¹³¹ Como lo dijo un funcionario directivo del PNR en una entrevista con el EE.

¹³² Entrevista con la Presidenta de la CNR.

¹³³ Ver Capítulo 6: Factores Externos.

relaciones en el equipo de trabajo en la búsqueda de la construcción de una organización capaz de aprender de sí misma.

A título de ejemplo, hemos dedicado algunos párrafos de este apartado a la política de comunicación hacia la población meta, porque parece ser uno de los ámbitos donde el PNR ha logrado mejorar progresivamente, siendo exitoso, tanto a partir de esfuerzos exitosos llevados a cabo desde los niveles centrales – empezando por la Presidenta de la CNR y el Director Ejecutivo del Programa – y combinándose armónicamente con las capacidades y el trabajo de las ORs. Estamos en un momento en el cual sería importante estudiar las experiencias llevadas a cabo, para sistematizar los éxitos y producir lineamientos generales de comunicación hacia la población beneficiaria del PNR.

Así como se aclara en las Recomendaciones de este Informe, no se trata de normalizar burocráticamente un procedimiento: ello sería contradictorio con las buenas prácticas llevadas a cabo hasta el momento a partir de la lectura de los diversos contextos locales. Al contrario, la sugerencia es sistematizar las diversas experiencias y darlas a conocer al interior del PNR, para que cada ORs disponga de una serie de opciones a utilizarse de acuerdo a las realidades locales de cada región.

4.2. INFORMACIÓN Y OPINIÓN PÚBLICA DEL PNR

En esta parte del documento se evalúa específicamente la estrategia de comunicación externa del PNR. Al hablar de Información Pública, se hace una valoración sobre la información, los hechos y conocimientos que sobre el tema del resarcimiento y sus ámbitos institucionales (en este caso particularmente el PNR) se han documentado y se han puesto a disposición de los medios para ser difundidos dentro de la población guatemalteca. Al mismo tiempo, se valora el interés de los medios por investigar y acercarse más a esta temática.

Al analizar el tema de Opinión Pública, se hablará, de manera muy general, sobre la tendencia o preferencia, real o estimulada, de la sociedad guatemalteca hacia hechos sociales o temáticas relacionadas con el resarcimiento, la reparación y la reconciliación.

Para evaluar la situación de la opinión pública en estos temas, trataremos de identificar cuál es el sentir en que coincide una mayoría de personas de un determinado grupo o de varios grupos de la sociedad guatemalteca. Para ello, partiremos de las percepciones recogidas en las encuestas de opinión, tanto la aplicada al personal del PNR, como la que se realizó externamente, con un sector de la población guatemalteca, más alejado del contexto del conflicto armado interno. Sumaremos a ellas las opiniones de las personas entrevistadas, todas ellas interlocutoras con experiencia en el tema.

Finalmente, se acudió al monitoreo de medios del PNR que se ha venido realizando desde el 2005, pero la mayoría de los artículos y notas informativas contenidas en él no contaba con un análisis apropiado y tampoco aportaba suficientes elementos de juicio por la escasez de datos.

El PNR: un primer diagnóstico sobre su estado comunicacional

Para que un programa de resarcimiento llegue al mayor número posible de víctimas del conflicto armado interno, es imprescindible diseñar e implementar estrategias de comunicación que permitan difundir la información relevante, con el fin de que ésta sea conocida ampliamente por la población en general, pero especialmente por las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Ello va ligado a procedimientos institucionales ágiles, que permitan a los sujetos del resarcimiento, acceder al Programa con facilidad.

Por ser un programa de Estado, el PNR tiene la responsabilidad de diseñar e implementar una estrategia de comunicación que oriente a las víctimas y beneficiarios/as acerca de sus derechos y responsabilidades, también acerca de las normas que respaldan tales derechos, las obligaciones del Estado de resarcir y reparar a víctimas de un conflicto armado interno, y los servicios jurídicos, médicos, psicológicos, sociales, administrativos y de otra índole a los que pueden tener derecho, así como sobre temas relativos a la justicia, la verdad y la reconciliación.

Para ello, es importante tomar en cuenta todos los factores de contexto que ayudarán a definir una mejor estrategia de comunicación. Ejecutar un proceso de sensibilización que propicie formas armoniosas de comunicación dentro de la sociedad guatemalteca a favor del derecho de resarcimiento y reparación de las víctimas, pasa por reconocer el pasado histórico como la base sobre la cual se sustentan todas las medidas de resarcimiento.

Sin embargo, no es sino hasta el mes de julio del 2006, cuando el PNR – a través del Área de Comunicación Institucional- formula un Plan de Desarrollo Comunicacional para un periodo de seis meses. El diseño de este instrumento se basó en un diagnóstico de las necesidades del PNR en las áreas de comunicación interna y externa, así como en las condiciones en que se encontraba la Coordinación de Comunicación en ese momento.¹³⁴

Para realizar un diagnóstico de las necesidades institucionales en este tema, se evaluaron los siguientes componentes del Programa: Imagen institucional, Comunicación interna y Comunicación Externa del PNR. Se determinó que la imagen institucional se construyó a partir de elementos de la cosmovisión maya y se señala que el *Q'anil* es la semilla de la vida, el principio de unidad del mundo.

¹³⁴ En el Plan Estratégico presentado por Rogelio Azurdía a la CNR (13/12/04), se establecen como principales líneas de trabajo del equipo de Comunicación Social del PNR: Divulgación, Sensibilización, Producción de Material, Relaciones con los medios de comunicación social, Relaciones con otras instancias. Sin embargo, este Plan no se llega a ejecutar.

Los cuatro colores del maíz están contenidos en esa imagen, y el verde es el color complementario que expresa la fertilidad de todo ser vivo, el renacer. Esa imagen contiene también el escudo nacional, como símbolo de oficial del Programa, y expresa la cobertura en todo el país. Esta imagen básica ha comenzado a posicionarse en los elementos de comunicación y divulgación del PNR (membretes, folletos, trifoliales, mantas, carteles y boletines), pero falta terminar de posicionar esta imagen, uniformar papelería y elementos como pintura de fachadas de sedes regionales, identificadores de sedes, mantelería y decoración de actos especiales, y elementos promocionales.

Como imagen auditiva se cuenta con una frase clave en uso: “Para sanar las heridas que dejó el pasado”, con la que se cierra toda campaña radial o televisiva. Hacen falta una música de fondo institucional y una voz oficial que identifiquen en cualquier mensaje al PNR. La idea es que identifique al PNR en español, el idioma oficial, y que en los idiomas mayas se utilicen varias voces. El diagnóstico sobre comunicación interna del PNR arrojó datos importantes, como que la misma es deficiente, no es clara, es imprecisa y fuera de tiempo. También se concluyó en ese momento del diagnóstico que faltaba hacer conciencia de la importancia de la comunicación interna, así como diseñar modelos de enlaces informativos interdependencias y coordinar eficientemente las sedes regionales para enlazarlas con la central. Asimismo, se estableció que faltaba establecer flujos de información procesada, y una base de datos que proveyera la información básica sobre los procesos de resarcimiento. Esto último fue subsanado, en gran medida, durante la presente evaluación.

En cuanto a la comunicación externa, dirigida a víctimas civiles del CAI, medios de comunicación nacionales e internacionales, Organismos de Estado, Organismos internacionales y entes fiscalizadores (finanzas-contraloría), se concluyó en ese diagnóstico que era deficiente, poco clara, imprecisa y fuera de tiempo. Era un reflejo de la comunicación interna. Se dedujo entonces que faltaba dar atención a los medios regionales, diseñar una campaña de divulgación en medios radiales y otra en medios escritos. Se concluyó que los medios de comunicación tradicionales sirven poco para atender a las poblaciones de habla maya y analfabetas.

Según pláticas con los coordinadores regionales del PNR, ellos consideran que aproximadamente un 20 % de la población que atienden y un 45 % de las víctimas conocen el PNR. Por lo tanto, concluyeron que hacía falta posicionar al PNR entre la población en general, y especialmente entre las víctimas.

La demanda de información externa se atendía en ese momento a través de una conferencia de prensa mensual, un boletín informativo, trifoliales, folletos, y atención especial a los medios de comunicación. Pero se concluye que para establecer una comunicación externa ideal, era necesario contar con una base de datos integrada, completa y funcional, con una comunicación interna eficiente y eficaz que derive en una mejor comunicación externa, en una campaña divulgativa continua, en el establecimiento de una red de comunicadores, y con medios

audiovisuales alternativos que permitieran llevar el mensaje a la población de habla maya y la analfabeta. Es importante mencionar que actualmente, todos los mensajes radiales se transmiten en idiomas mayas.

El tener enlaces con estas instituciones con una frecuencia mensual, permitiría fijar la imagen institucional del PNR, y hacerles llegar la información oportuna y clara acerca de los logros y proyectos. El PNR cuenta con los elementos necesarios para posicionar su imagen (logotipos, tipología de letras, colores, disposición espacial y proporciones), pero hace falta terminar de construirla, adecuar materiales y diseñar algunos productos, así como establecer canales efectivos para la distribución de correspondencia, además de utilizar la vía electrónica.

A partir del diagnóstico, la propuesta

Es importante que toda la población conozca el trabajo que realiza el Programa Nacional de Resarcimiento, para que quienes se consideren víctimas puedan hacer el reclamo de resarcimiento y quienes no, sepan que el gobierno trabaja en este componente social que es parte del cumplimiento de los acuerdos de paz.

El desarrollo de la estrategia implementada a partir del año 2006, partió de los grandes mensajes que se quería que conociera tanto el mismo personal del PNR, como el público objetivo y la opinión pública: i.) El PNR es la institución del gobierno responsable de otorgar resarcimiento a las víctimas civiles del conflicto armado interno. ii.) El resarcimiento es la manera como el Estado de Guatemala reconoce el daño causado durante el conflicto armado interno e intenta con este reparar ese daño. iii.) El proceso y trámite del resarcimiento es completamente gratuito para favorecer a todas y todos aquellos que consideren que ellos o sus familiares fueron víctimas del conflicto armado interno. Por lo tanto, las palabras importantes en el desarrollo de la estrategia comunicativa fueron: resarcimiento, responsabilidad, reconocimiento y gratuidad.

Actualmente, el PRN continúa usando la imagen institucional que la identifica entre todas las demás instituciones del gobierno. Esta imagen institucional se ha aplicado en muchos productos, pero hace falta acentuarla más. Sigue funcionando el boletín de frecuencia mensual llamado Q´anil; en este documento informativo se dan a conocer las actividades de la institución, así como los logros y proyectos. Se ha publicado en versión digital y el primero y el quinto en versión impresa. Este material se hizo circular por medio del correo electrónico y el correo tradicional, y se hizo llegar a las Sedes Regionales para su distribución.

La página web está funcionando y se trabaja en su mantenimiento. La información mensual acerca de los logros y proyectos del PNR a la opinión pública se hace por medio de una conferencia de prensa que se da en la sala de prensa del Palacio Nacional de la Cultura, además de los boletines informativos que se hacen circular. Sin embargo, en los últimos meses no se trabajó mucho en difusión y no se hicieron conferencias de prensa para los medios, porque se trabajó en la

integración de las sedes central y regionales, así como en comenzar a atender otras medidas que no “impactan” tanto a los medios como la del resarcimiento económico. Difundir lo que no es “noticia” en la agenda mediática podría generar más expectativas y mayores frustraciones, porque la integralidad (en la aplicación de medidas) no es aún una realidad.

La aplicación de la Ley Temporal Especial para Documentación de Personas y los spots de radio para insistir en la gratuidad del resarcimiento fue el último trabajo que se hizo en cuanto a medios electrónicos. Se editó el folleto popularizado: *Un camino hacia la Dignidad*, así como los trifolios que contienen la información básica acerca del PNR.

Los mensajes fuerza no están llegando directamente a las víctimas del conflicto armado interno, ya que no existe en las sedes regionales una persona designada para darle seguimiento y enlace a los programas y planes de comunicación del PNR.

Por otra parte, se realizó un mapeo de radios comunitarias, para establecer un tarifario que ayude a conocer las posibilidades regionales para difundir el trabajo, los logros y los planes del PNR, de acuerdo con las pautas comunicacionales recomendadas por los coordinadores regionales.¹³⁵ Sabemos que las radios comunitarias transmiten en el idioma maya de la región, además del español, en algunos casos. Esto responde al objetivo de difundir información en los idiomas mayas, con pertinencia cultural.

El PNR en los medios

Es importante decir que las opiniones vertidas por los directores de medios entrevistados sobre el PNR en esta EC, contrastan con la percepción que otras personas entrevistadas tienen de los medios en este tema. Aparece, entre líneas, el viejo debate sobre si es la opinión pública la que define la agenda mediática o si es ésta última la que define la opinión pública, y nos remite a la figura del perro mordiendo la cola. Si bien es cierto que hay una fuerte relación entre ambas variables, no podemos precisar con exactitud cuánto y cómo se definen entre sí.

Una de las personas del PNR entrevistadas señala al respecto que¹³⁶: “Hay un control de los medios, donde ya no hay espacios para el tema del resarcimiento, se convoca a medios y no vienen, hay como una prohibición de hablar del resarcimiento. La crítica si sale, lo bueno no, y sólo en el 2004-2005 hubo más interés de la prensa sobre el PNR. Luego, a los medios ya no les interesó o hay alguien que controla eso. Ya no sale lo que uno dice.”

¹³⁵ Primer Informe PNR, Guatemala 2007, pág. 64

¹³⁶ Entrevista a Rosalina Tuyuc.

A lo anterior, dos de los directores de medios escritos responden¹³⁷: “Hay una visión maniquea de los medios, basada en los supuestos de Ramonet. En Guatemala los medios somos demasiado erráticos para que se nos diga que tenemos agendas ocultas. Las redacciones de los medios son pequeñas, las páginas de los periódicos son pocas, hay que priorizar temas y este no es un tema prioritario (el subrayado es nuestro). Ha tenido poca cobertura pero de manera coyuntural sí se ha atendido. El año pasado por el aniversario de los acuerdos de paz se trabajó bastante, pero sucede que lo de la guerra no se lee, basta con el monitoreo que llevamos de temas y opinión pública. Trabajamos mucho por coyuntura porque la realidad nos abruma. Por otra parte, el PNR ya no manda comunicados ni informa como hizo durante un tiempo.”

A este respecto, una de las interlocutoras entrevistadas señala que¹³⁸: “La agenda mediática sobre el PNR se ha basado principalmente en los actos emotivos que se han realizado durante la entrega de la compensación económica a través de cheques. Sin embargo, considero que hace falta visibilizar el principal objetivo del programa, que es la reconstrucción del tejido social.”

Llama la atención que muchas de las personas entrevistadas sabían muy poco del PNR, a pesar de ser interlocutores informados dentro de la sociedad guatemalteca. Lo anterior refleja la falta de apropiación del tema del resarcimiento dentro de la población en general. Suponemos que esto se explica, en buena parte, porque los medios no consideran este tema prioritario en sus agendas como ya lo expresaron, y por lo tanto no forma parte del debate ciudadano. Pero también lo atribuimos a una estrategia de comunicación poco eficaz y precisa de parte del PNR: “Claro que si sabemos que está ocurriendo algo, finalmente decidimos nosotros si publicamos o no, pero nunca recibimos un comunicado o algo del PNR para publicar”, señaló otro de los directores entrevistado¹³⁹.

Expresiones recogidas de otra persona entrevistada señala¹⁴⁰: “No veo al PNR reflejado en los medios, sólo cuando es para criticarlo, sobre todo a Rosalina. No se sabe nada, da la sensación de falta de transparencia. No estamos informados, no es prioridad para los medios, hay una intención de que sea visto de manera negativa. Además, hubo un momento en que el tema del resarcimiento indígena se puso a la par del tema EX PAC. Esto orientó un criterio errado de sociedad y una distorsión de la historia.”

Otro de los entrevistados¹⁴¹ del PNR señaló que al inicio la prensa sí estuvo cerca, porque “todo era un ‘camote’, ahora que no hay ‘camotes’ no les interesa a los medios el tema o el PNR. De verdad, este tema no está en el debate nacional, menos en las agendas mediáticas, salvo cuando hay problemas.”

¹³⁷ Entrevista con Informante 191 y 15.

¹³⁸ Entrevista con Informante 274.

¹³⁹ Entrevista con Informante 139.

¹⁴⁰ Entrevista en sede regional Cobán.

¹⁴¹ Entrevista a Martín Arévalo.

En ese sentido, es importante que los medios de comunicación incluyan en sus agendas las acciones desarrolladas por el PNR. “Desde el punto de vista más práctico y legal, porque el trabajo del PNR constituye un gasto para el Estado, que lo paga la sociedad en general. Pero el aspecto más importante sería para que la población guatemalteca identificara el resarcimiento como una acción que dignifica al ser humano, no a través del dinero que se recibe, sino a través del reconocimiento de los hechos y del acompañamiento psicosocial”, concluye otra de las personas entrevistadas¹⁴².

La importancia de posicionar el tema en las agendas mediáticas y su ausencia en ellas, retrata, como ya se dijo, una agenda pendiente de la paz en el espacio del debate y la opinión pública. Otro de los directores de medios, ante la pregunta de este vacío en sus agendas, dice¹⁴³: “No le ponemos nombre y apellido a los temas con tanta anticipación, nuestra agenda mediática se va construyendo, anticipamos sólo si lo consideramos importante. El tema del resarcimiento al inicio tuvo mucho que ver con Rosalina porque representaba el movimiento indígena, pero los problemas internos del PNR bajaron el interés por la noticia.”

Vemos entonces, cómo la dinámica interna del PNR define su imagen externa frente a los medios y cómo estos también definen no el qué pero sí el cómo y el cuándo del tratamiento del tema en sus agendas. Sin embargo “...nuestra agenda no la definimos sólo por la opinión pública”, señala el mismo director¹⁴⁴. Y hace alusión a una mejor estrategia de comunicación del PNR, ya que “la divulgación desde el PNR es importante”. Concluye diciendo: “No sé por qué las ONG, el gobierno y los partidos creen que la prensa conspira, tiene agendas ocultas y no se molestan en conocer los procesos de toma de decisión de temas y contenidos. Además, no tenemos mucha cobertura en el interior y hay pocos corresponsales. Si no es un tema noticioso ni van los corresponsales por la distancia que tiene que recorrer y porque hay pocos y poco tiempo. Los temas para nosotros tienen importancia en determinado momento y luego ya no.”

Por lo anterior, sí es importante continuar trabajando, desde el PNR, en una estrategia de comunicación eficiente, clara, precisa y en tiempo. Para posicionar mejor los temas de resarcimiento y reconciliación dentro de la sociedad guatemalteca a través de los medios de comunicación, es necesario contextualizarlos e historizarlos de manera muy creativa debido al cansancio que parece tener esta sociedad respecto de los mismos. “Es necesario que la presentación de este tipo de temas cuente con análisis más profundos que no se limiten a la descripción de eventos y actividades de entrega de la compensación económica”, señaló otra persona entrevistada¹⁴⁵.

¹⁴² Entrevista con Informante 274.

¹⁴³ Entrevista con Informante 139.

¹⁴⁴ *Ibidem*

¹⁴⁵ Entrevista con Informante 274.

El PNR en la opinión pública

Esta parte del informe se basa principalmente en los resultados de un estudio de opinión pública sobre el resarcimiento, realizado por la firma Aragón y Asociados durante el tiempo que duró la EC. El estudio tuvo como temas centrales los Acuerdos de Paz, el resarcimiento y la reconciliación. Se basó en una muestra de 501 personas del área urbana, representativa del universo de la población que vive en las zonas urbanas de la capital, controlada por: sexo, edad, nivel socioeconómico y autodefinición étnica; la confiabilidad de la muestra es del 95% con un margen de error del 4.5%¹⁴⁶

Para contextualizar mejor las respuestas de las 501 personas encuestadas, es importante recoger las percepciones que éstas tienen acerca de los Acuerdos de Paz; un 59% de esa población dice conocerlos, mientras que un 41% no sabe nada acerca de ellos. Esto define inicialmente un amplio desconocimiento del marco que legitima el accionar del PNR. Sin embargo, cuando esta misma pregunta fue inducida por los encuestadores, los resultados definieron que un 76% de las personas encuestadas sí los conocían y un 23% no. El 25% de la población encuestada dijo haber sido directamente afectado – personalmente o en su familia – por el conflicto armado interno, es decir: la cuarta parte de los que hoy habitan la capital dicen haber sufrido en carne propia un conflicto que ha sido más cruento en el interior del país.

Con referencia a las percepciones acerca del resarcimiento: el 64% manifestó conocer poco sobre el resarcimiento a las víctimas del conflicto armado interno. En términos generales, la población capitalina sabe a quién está destinado el resarcimiento y cuáles departamentos han sido los más beneficiados; sin embargo, el 70% manifestó no conocer el tipo de reparación que se ofrecía; entre quienes las conocen el 70% sabe que la que más se ha aplicado es la del resarcimiento económico.

El 89% de los capitalinos están de acuerdo en el resarcimiento a las víctimas del conflicto y el 76% acepta que para ello se utilicen fondos públicos. La mayoría (62%) sabe que el Estado es responsable del resarcimiento, pero solo el 13% de la población capitalina conoce el PNR.

De manera general, podemos concluir que los temas de la agenda de la paz son medianamente conocidos por la población capitalina, y que a pocos han pasado desapercibidos. Sobre el PNR, las respuestas indican una falta de claridad acerca del papel que juega en el marco de la reconciliación nacional, pero es un hecho que la medida de reparación que más se conoce dentro de la población encuestada es la del resarcimiento económico.

¹⁴⁶ Los resultados completos de la encuesta se encuentran en el Anexo IX.

Conclusiones

- (i) Para que un programa de resarcimiento llegue al mayor número posible de víctimas del conflicto armado interno, es imprescindible diseñar e implementar estrategias de comunicación que permitan difundir la información relevante, con el fin de que ésta sea conocida ampliamente por la población en general, pero especialmente por las víctimas de violaciones a los derechos humanos.
- (ii) No es sino hasta el mes de julio del 2006, cuando el PNR – a través del Área de Comunicación Institucional- formula un Plan de Desarrollo Comunicacional para un periodo de seis meses.
- (iii) En cuanto a la comunicación externa, se concluyó en el primer diagnóstico que era deficiente, poco clara, imprecisa y fuera de tiempo; un reflejo de la comunicación interna. Se dedujo entonces que faltaba dar atención a los medios regionales, diseñar una campaña de divulgación en medios radiales y otra en medios escritos.
- (iv) Se concluyó que los medios de comunicación tradicionales sirven poco para atender a las poblaciones de habla maya y analfabetas y que, al estar centralizados, no llegan al grueso de la población.
- (v) El desarrollo de la estrategia implementada a partir del año 2006, parte de que: i.) El PNR es la institución del gobierno responsable de otorgar resarcimiento a las víctimas civiles del conflicto armado interno. ii.) El resarcimiento es la manera como el Estado de Guatemala reconoce el daño causado durante el conflicto armado interno e intenta con este reparar ese daño. iii).El proceso y trámite del resarcimiento es completamente gratuito para favorecer a todas y todos aquellos que consideren que ellos o sus familiares fueron víctimas del conflicto armado interno.
- (vi) Es importante decir que las opiniones vertidas por los directores de medios entrevistados sobre el PNR, contrastan con la percepción que otras personas entrevistadas tienen de los medios en este tema. Aparece, entre líneas, el viejo debate sobre si es la opinión pública la que define la agenda mediática o si es ésta última la que define la opinión pública. La conclusión es que los medios no dicen qué decir, pero sí cuándo y cómo decirlo.
- (vii) Para posicionar mejor los temas de resarcimiento y reconciliación dentro de la sociedad guatemalteca a través de los medios de comunicación, es necesario contextualizarlos, de manera muy creativa debido al cansancio que parece tener esta sociedad respecto de los mismos.
- (viii) De manera general, podemos concluir que los temas de la agenda de la paz son medianamente conocidos por la población capitalina, y que a pocos han pasado desapercibidos aunque su conocimiento es más bien superficial. Sobre el PNR, las respuestas resaltan su importancia e indican una falta de claridad acerca del papel que juega en el marco de la reconciliación nacional, pero es un hecho que la medida de reparación que más se conoce dentro de la población encuestada es la del resarcimiento económico.

4.3. INCORPORACIÓN DE LA DIMENSIÓN PSICO-SOCIAL AL TRABAJO DEL PNR

Presentamos aquí un análisis de los hallazgos en correspondencia con la pregunta *¿Cuál es el estado de incorporación de la problemática psicosocial al interior del PNR y de los Programas de apoyo?* planteada en los TdR de la EC.

Un primer hallazgo es que todavía no hay un entendimiento común acerca de *lo psicosocial*, especialmente en su dimensión operativa en el resarcimiento y en el más amplio marco del proceso de reconciliación. Es en torno a *lo psicosocial* donde la EC ha registrado el menor nivel de consenso entre los funcionarios públicos, representantes de ONGs, empleados del PNR, interlocutores informados, usuarias y usuarios del Programa con quienes se ha entrevistado. Ello es particularmente significativo cuando se considera que el propio enfoque actual de la psicología social define que la base del conocimiento psicológico se basa precisamente sobre el consenso entre expertos, ciudadanos y afectados.¹⁴⁷

En los últimos cinco años han tenido lugar en Guatemala numerosas prácticas sociales, así como iniciativas académicas y de formación que están contribuyendo en poner en luz la problemática psicosocial. Muchas de ellas se han auspiciado y apoyado técnica y financieramente por PNUD/DIGAP y GTZ/PCON; asimismo, varias de ellas están en directa relación con el proceso de conciliación y reparación en general y con el PNR en particular. Sin embargo, se trata de un proceso que todavía no ha logrado producir un entendimiento común, que se extienda más allá del círculo de expertos, involucrando a los funcionarios del Estado, los protagonistas principales del acompañamiento psicosocial – los sobrevivientes del enfrentamiento armado – y la ciudadanía en general.

Por ello, antes de poder referirnos a *cuál es el estado de incorporación de la problemática psicosocial al interior del PNR*, nuestro análisis debe tratar de aclarar el objeto principal entorno al cual se pregunta.

Lo psicosocial

Para circunscribir el objeto de *lo psicosocial* con relación a la reparación en Guatemala hay que considerar al menos tres diversos puntos de partida: (i) El estado de las reflexiones y las prácticas de la Psicología Social; (ii) Los hallazgos de la CEH sobre los efectos psicosociales del conflicto en Guatemala y sus

¹⁴⁷ SEOANE J. 1996: “La validez del conocimiento psicológico ya no radica en la metodología (ciencia clásica) ni tampoco en la comunidad científica (paradigma kuhniano), sino en el consenso entre expertos, ciudadanos y afectados”.

recomendaciones acerca de el enfoque psicosocial de la reparación; (iii) Las prácticas del trabajo comunitario para transformar los efectos psicosociales de la guerra que varias organizaciones han llevado a cabo en el país desde los años noventa.

Desde los enfoques actuales de la Psicología Social

Desde la Psicología Social de finales el siglo XIX, citamos aquí las fases más recientes del desarrollo de esta ciencia, de acuerdo a la visión de uno de los más connotados estudiosos del tema en América Latina¹⁴⁸. Los antecedentes de la fase actual de la Psicología Social se ubican en la teoría crítica y multidisciplinaria desarrollada por las investigaciones de los asociados en el Instituto de Investigaciones Sociales de Frankfurt¹⁴⁹, especialmente en cuanto se preocuparon por el condicionamiento social de la persona y por el influjo de las personas en el sistema social¹⁵⁰.

Según Martín Baró, el periodo actual del desarrollo de la Psicología Social inicia a partir del fin de la guerra de Vietnam, cuando el modelo social norteamericano entra en crisis. Es entonces que se superan las visiones positivistas y subjetivistas, ligadas al *psicologismo* y a la perspectiva desde el poder establecido¹⁵¹: la Psicología Social se vuelve dialéctica entre individuos y sociedad. Se vuelve la posibilidad de la construcción¹⁵² de nuevas posibilidades sociales. Dicho de otra forma: la visión de la realidad social se vuelve una construcción, un proceso continuo. La Psicología Social ya no es una ciencia interpretativa del fenómeno social, sino un enfoque que conjuga el estudio del fenómeno con la construcción de nuevas prácticas.

En América Latina, a partir de las experiencias realizadas en los años setenta y ochenta, nace la Psicología Social de la Liberación¹⁵³, basada en la unidad del pensamiento multidisciplinario como forma de superar la dicotomía entre teoría y praxis¹⁵⁴ y en la valorización del saber y las culturas locales, en contraposición a modelos totalizadores. En contraste con la psicología tradicional, esta corriente busca la fuente de los valores en las relaciones dialécticas entre la persona, la comunidad y la sociedad, en lugar de idealizar un orden social pre-establecido al cual las personas deberían de adaptarse de manera funcional. Al contrario: se ocupa de las posibilidades de transformar un orden social ideal impuesto por el poder, desde las características culturales e históricas propias de la persona y de las comunidades.

¹⁴⁸ MARTÍN BARÓ I., 1996.

¹⁴⁹ AUSTIN S., PRILLELTENSKY I, 2001.

¹⁵⁰ MARTÍN BARÓ I., 1996.

¹⁵¹ *Ibidem*.

¹⁵² Con los aportes, entre otros, del estadounidense Kenneth Gergen, exponente principal de la corriente del *Constructivismo Social*.

¹⁵³ MARTÍN BARÓ, 1998.

¹⁵⁴ Es especialmente en este aspecto donde sigue vigente la visión multidisciplinaria de la Teoría Crítica de Horckheimer y Adorno.

Por ser una ciencia no idealista, que radica en las prácticas de relaciones entre individuos, comunidades y sociedad, la Psicología Social se ha vuelto el referente principal para interpretar los contextos post-guerra y actuar sobre ellos: (i) Entendiendo a los sobrevivientes no como víctimas pasivas, sino como actores capaces de poner en marcha estrategias transformadoras y, (ii) Buscando en las mismas comunidades afectadas los recursos de apoyo mutuo que puedan tener éxito en la superación de los conflictos¹⁵⁵, es decir, la fuerza para transformar el pasado en un futuro posible.

En los procesos de reparación los enfoques clínicos, individuales y biomédicos son superados a partir de las posibilidades que ofrece la misma comunidad y, por otro lado, desde la necesidad urgente de construir nuevas relaciones sociales capaces de transformar las viejas identidades del conflicto – víctimas y victimarios – a partir de la historia. La reparación desde la perspectiva psicosocial incluye “además de la atención psicológica enmarcada dentro de la rehabilitación, el diseño e implementación de estrategias psicosociales orientadas a habilitar de nuevo los contextos de relación social y comunitaria vulnerados por las violaciones de derechos, en otras palabras el restablecimiento del tejido social”.¹⁵⁶

Desde los hallazgos y las recomendaciones de la CEH

La CEH utiliza el enfoque psicosocial – y en particular las visiones resultantes de la experiencia de Martín Baró¹⁵⁷ – identificando los traumas psicosociales de las poblaciones víctimas del conflicto armado. Según la CEH, estos traumas generan secuelas que permanecen y que dificultan o impiden el ejercicio de la ciudadanía para las poblaciones de las comunidades que sufrieron el conflicto, tales como la cultura del silencio y el sentimiento de culpa, que se instauraron como mecanismos de resistencia y sobrevivencia de la población, “ambas exacerbaron el aislamiento de la gente, reduciendo su posibilidad de plantear una respuesta social a la violencia”¹⁵⁸.

Según la CEH, los efectos psicosociales “causaron una grave desestructuración del tejido social”¹⁵⁹, que permanece en las comunidades afectadas luego de la firma de la paz. Es importante enfatizar que, según la CEH, los portadores de estos traumas son “las poblaciones de las comunidades” que sufrieron el conflicto, no solamente las víctimas individuales de las violaciones a los derechos humanos y sus familiares, sino el conjunto de la población de dichas comunidades: víctimas, sobrevivientes, testigos y victimarios. Porque las secuelas de estos traumas – como la cultura del miedo y del silencio – atañen a la comunidad entera. “Tal vez los daños psicosociales más drásticos del enfrentamiento han sido provocados por

¹⁵⁵ PÉREZ SALES P. 1999.

¹⁵⁶ AA.VV., *Reparación integral desde lo psicosocial*: pag 6.

¹⁵⁷ Citado en el §3908 como referencia de la expresión “trauma psicosocial”.

¹⁵⁸ CEH, 1999: §3935.

¹⁵⁹ CEH, 1999: §3941.

haber obligado a importantes sectores de la población a convertirse en cómplices de la violencia”.¹⁶⁰

Coherentemente con el enfoque psicosocial – es decir: con atención a la dialéctica entre persona, comunidad y sociedad – la CEH recomienda que las medidas de reparación de tipo colectivo “tendrán que llevarse a cabo de manera que faciliten la reconciliación entre víctimas y victimarios, sin generar su estigmatización. Por ello, las medidas de reparación colectiva a deudos y sobrevivientes de violaciones de derechos humanos y hechos de violencia colectivos han de ser cumplidas en el marco de proyectos orientados a la reconciliación con enfoque territorial, de modo que, además de propiciar la reparación, sus acciones y beneficios recaigan sobre la totalidad de la población del territorio, sin diferenciar entre víctimas y victimarios”¹⁶¹. Como se ha notado anteriormente en nuestro Informe, esta recomendación no parece haber sido atendida de manera apropiada en el diseño del PNR¹⁶².

Desde las prácticas en Guatemala

Un documento de GTZ/PCON reporta que el reto inicial del Programa de Conciliación era “darle contenido al tema de la salud mental en contextos de post-guerra y vincularlo al objetivo central que era *‘fortalecer la conciliación nacional y el resarcimiento a las víctimas del conflicto armado’*. Afortunadamente el apoyo de la cooperación alemana encontraba un terreno fértil. Desde la década de los 90, la Iglesia Católica y varias organizaciones no gubernamentales venían trabajando a nivel comunitario sobre los efectos psicosociales de la guerra. Estas acciones, sin embargo, resultaban ser insuficientes ante la magnitud de los daños”¹⁶³.

El mismo documento reconoce que la concepción de salud mental que se practica en Guatemala desde los noventa, va más allá del trabajo del trauma y del apoyo emocional: visualiza a la comunidad como fuente de apoyo y de estabilidad emocional, utilizando paradigmas de la educación popular así como aportes propios de la cultura maya. En muchas prácticas se enfatiza la recuperación de la memoria colectiva, la lucha contra la impunidad, y la construcción de ciudadanía. En los últimos veinte años, comunidades locales de Guatemala, organizaciones de la sociedad civil nacional y proyectos de la cooperación internacional han dado vida a una serie de acciones que enriquecieron la concepción y las prácticas psicosociales en el país.

Más recientemente, con el apoyo de la cooperación internacional en el marco del PNUD/DIGAP, varias entidades de la sociedad civil han llevado a cabo acciones de acompañamiento socio-jurídico y psicosocial en comunidades donde se han realizado procedimientos de exhumación e inhumación.

¹⁶⁰ CEH, 1999: §3941.

¹⁶¹ CEH 1999: tomo V num. 10.

¹⁶² Ver la discusión acerca de la relevancia del diseño del PNR en el Capítulo 2.

¹⁶³ DUQUE V. 2007.

También a nivel institucional se registran progresos: el Ministerio de Salud ha adoptado un protocolo e atención en salud mental para las comunidades afectadas por el conflicto armado¹⁶⁴; la USAC y ECAP han establecido una alianza que ha permitido la creación y el funcionamiento del Diplomado en Salud Mental Comunitaria¹⁶⁵; se ha conformado la Red Nacional de Salud Mental, que es activa en la temática del apoyo psicosocial a comunidades afectadas por el conflicto. Finalmente, en febrero de este año se ha llevado a cabo en Guatemala el primer “Congreso Mundial sobre Trabajo Psicosocial en Procesos de Exhumaciones, Desaparición Forzada, Justicia y Verdad”¹⁶⁶, teniendo como uno de sus resultados la publicación del libro “Resistencias contra el olvido: trabajo psicosocial en procesos de exhumaciones” coordinado por ECAP y GAC¹⁶⁷.

A pesar de estos avances importantes, todavía se observa una falta de entendimiento común sobre el tema, no solamente entre el público en general, sino también entre las personas involucradas en la reparación. A título de ejemplo, varios empleados del PNR entrevistados en el marco de la EC han puesto en directa relación la problemática psicosocial con la demanda de atención clínica de los entrevistadores del Programa. Los Coordinadores de ORs que han participado en un grupo focal de la EC dijeron conocer muy poco las metodologías y los resultados de las organizaciones que, con recursos del Programa, ofrecen acompañamiento psicosocial a comunidades¹⁶⁸. También entre las organizaciones que realizan estas actividades – en el marco del DIGAP antes y del PNR ahora – no hay uniformidad de criterios: el nivel de desarrollo metodológico y conceptual es muy diverso.

Más allá del vacío sobre la concepción del trabajo psicosocial, es importante rescatar la importancia que tiene para los procesos impulsados por el PNR que se retomen las recomendaciones de la CEH en la línea de reparación de los daños causados por el conflicto armado interno, particularmente en la medida de “reparación psicosocial”. Solamente la posibilidad de iniciar procesos ligados al cumplimiento de las medidas, lleva consigo hechos como: hablar, dar testimonio, recordar, contar lo sucedido, entre otros. Es un primer paso para enfrentar y –de ser posible – cerrar los procesos de duelo, sufrimiento, tristeza, pena, enojo, rencor, etcétera, que quedaron en familiares y sobrevivientes de la guerra “*el dolor aún está en nuestro corazón, al darlo a conocer nos ayuda a superarlo y curar nuestro corazón*”¹⁶⁹.

Estos sentimientos son “normales” dentro de un proceso que conlleva hablar del pasado violento y, aunque hay interpretaciones que expresan que el PNR ha venido a abrir las heridas de la gente¹⁷⁰, hay que tomar en cuenta que es un

¹⁶⁴ Definido con la colaboración de GTZ/PCON.

¹⁶⁵ En el que han colaborado PNUD/DIGAP y GTZ/PCON.

¹⁶⁶ Organizado por ECAP, con el apoyo de GTZ/PCON.

¹⁶⁷ Grupo de Acción Comunitaria del Estado Español

¹⁶⁸ Dicho desconocimiento también se debe al hecho que no son frecuentes las interacciones entre ORs y organizaciones que brindan acompañamiento psicosocial.

¹⁶⁹ Entrevista Informante 362.

¹⁷⁰ Entrevista Informante 292.

proceso que no se reduce al PNR, ya que cualquier otra instancia que trabaje sobre los hechos de la guerra – desde la dimensión psicosocial – estará frente a las experiencias traumáticas vividas por las personas¹⁷¹. Es el proceso ante el cual se enfrentan las víctimas, que implica revivir el daño, y que es necesario en tanto que su fin último es contribuir a reparar los daños de la guerra, dentro de un marco de reconciliación y dignificación nacional.

El abordaje psicosocial como medida de reparación y/o como eje transversal de todo el proceso de reparación del PNR

Es importante rescatar la importancia que tiene para el PNR el desarrollo de acciones encaminadas al impulso del trabajo psicosocial. Una primera acción es haber coordinado y asumido el seguimiento del trabajo psicosocial que llevó durante varios años el DIGAP/PNUD, como base que ofrece experiencia y un nivel de conocimiento sobre el tema, primordial para sistematizar y continuar. Una segunda acción es haber creado el “Manual de Reparación Psicosocial” --que a la fecha no ha sido aprobado – y que elabora ideas sobre cómo llevar a cabo la medida de reparación psicosocial. Ambas acciones fortalecen el camino a seguir para el acompañamiento psicosocial.

Sin embargo, sobre la segunda y no desligada de la primera, la EC encontró hallazgos que merecen mención: (i) Una visión reducida del trabajo psicosocial planteada como una manera operativa¹⁷² de llevarlo a cabo; (ii) El contenido del Manual no es resultado de un proceso de discusión y consenso entre las organizaciones con experiencia en el tema, que no son sólo las cuatro instituciones que trabajan en el marco del DIGAP¹⁷³; (iii) Falta discusión y consenso sobre qué es lo psicosocial¹⁷⁴ y cómo debe impulsarlo el PNR. La contradicción entre un enfoque abierto y abarcador – que es *conditio sine qua non* de toda acción psicosocial – y la normatividad del Manual es de evidencia macroscópica: desde un enfoque psicosocial no tiene sentido normar aspectos como, por ejemplo, el número de reuniones a llevarse a cabo en cada comunidad ni hacer una lista positiva de acciones admitidas. Tampoco es contradictorio con el enfoque admitir solo dos modelos de intervención – uno basado en una visión *occidental* de lo psicosocial, otro en la espiritualidad maya – y normar que cada comunidad tiene que escoger cual de los dos modelos aplicar, luego de una reunión donde se les expliquen ambas opciones¹⁷⁵. Quizá esta contradicción radique en la necesidad de licitar los servicios de acompañamiento psicosocial, sin

¹⁷¹ CEH, 1999: §3908

¹⁷² Número de reuniones, de visitas, cronogramas, resultados, etcétera. Mucho de ello justificado por la necesidad de hacer el trabajo psicosocial a través de los requisitos implicados en una licitación pública.

¹⁷³ Sin embargo, hay que señalar que, de acuerdo con funcionarios directivos del PNR, el contenido del Manual ha sido validado con beneficiarias y beneficiarios potenciales en el curso de actividades comunitarias.

¹⁷⁴ Esto conllevaría la discusión sobre el denominado “enfoque maya” que plantea dicho Manual y que organizaciones de acompañamiento psicosocial señalan, por un lado como “atrevido” y por el otro con ausencia del principio de la diferencia ya que no se adapta a todos los contextos (Entrevista Judith Erazo y Grupo Focal Psicosocial).

¹⁷⁵ Al respecto, el Manual propuesto también establece que, una vez escogido el modelo, la comunidad no puede cambiarlo.

embargo llevan a un diseño operativo que es abiertamente contradictorio con sus propios principios.

Para la EC lo más relevante de rescatar de estos puntos es que se observa una marcada contradicción entre el enfoque del PNR y los planteamientos de un trabajo psicosocial basado en el entendimiento común, que contemple las características culturales e históricas de las personas y localidades, el cual no puede encontrar concreción en un esquema preconcebido al cual las personas deben adaptarse.

Por otro lado, la EC ha observado que el PNR presenta vacíos e incomprendiones con referencia al trabajo psicosocial que impulsa, tales como una visión estigmatizada o reduccionista de lo psicosocial, referido a atención clínica individual, que además deben llevar a cabo especialistas en el tema. Se observa que esta visión de un trabajo especializado *hacia fuera*, en lugar que *desde dentro* y por todas las personas, es incoherente con los principios mismos del trabajo psicosocial, relacionado con la posibilidad de crear y construir nuevas relaciones sociales, y en el caso de la atención a sobrevivientes de la guerra, de respetarles como actores capaces de construir su futuro a partir de la reconstrucción de su historia.

En esta línea, para que el acompañamiento psicosocial se transforme en un eje transversal de todo el proceso de reparación, la EC encuentra necesario que el PNR asuma la atención psicosocial como un principio que debe atravesar todo el trabajo que realiza, esto es pensar la atención psicosocial *desde dentro* del PNR, en cada una de sus prácticas¹⁷⁶. Para representar una idea de cómo la atención psicosocial puede convertirse en un eje transversal, que responda a los hallazgos de la EC sobre el tratamiento del PNR a sobrevivientes y al manejo del proceso en su conjunto – diseños, conceptos, coordinaciones, elaboración de expedientes, pruebas, burocracia en la aplicación de medidas, etcétera – en adelante se presentan dos rutas como un ejemplo de puntos de partida.

Una dimensión psicosocial como eje transversal del PNR

Implica, antes que nada, que todo el personal de toda la estructura del PNR, tenga una práctica de respeto y reconocimiento a la historia y a la realidad de los sobrevivientes del conflicto armado interno. Esta idea no puede concebirse como un procedimiento establecido: es un proceso que conlleva formación, sensibilización y compromiso sobre prácticas de acompañamiento ligadas indisolublemente al trabajo a favor de la dignificación de los sobrevivientes y la reconciliación del país, es decir de las personas, de las comunidades y de la sociedad entera. Algunos ejemplos del recorrido que tendría el eje psicosocial a lo

¹⁷⁶ Si bien el referido Manual anuncia en su pag.3 que “Teniendo en consideración lo expuesto en los párrafos anteriores, la medida de Reparación Psicosocial se considera como un eje transversal a todas y cada una de las otras medidas del programa”, en el desarrollo subsiguiente parece traicionar este principio anunciado, desplazándolo con una descripción minuciosa y detallista de las prácticas que habría que llevar a cabo en cualquier comunidad.

interno del trabajo del PNR y de los vacíos observados por la EC, son los siguientes:

(i) Sensibilización y respeto a sobrevivientes y a su historia:

- Desde la formación y sensibilización que el PNR debe generar hacia sus mismos trabajadores.
- Desde quién toma la primera declaración.
- Desde quien realiza la entrevista.
- Desde los mecanismos creados para la elaboración de expedientes (no judicialización de los mismos, el principio de sencillez y de confianza mencionados en este informe).

(ii) Algunos ejemplos desde las medidas de reparación:

- En la entrega del cheque: tendría que ser más que estar en ese momento y dar un apoyo moral con la presencia¹⁷⁷. “El te, un poco de agua florida, un abrazo, el acompañamiento psicosocial no es así”¹⁷⁸: se trata de que en el acompañamiento integral, se trabaje con los sobrevivientes el sentido y el significado de ese cheque¹⁷⁹. También implica cómo dar continuidad a una relación que no puede terminar con la entrega del cheque, en relación con un duradero proceso de dignificación, como reconocimiento de la verdad¹⁸⁰.
- En la realización de análisis, la emisión de dictámenes y la aplicación de las medidas, significaría entender con más profundidad las implicaciones que conlleva la aplicación de una medida. Por ejemplo, tomar en cuenta que es una afrenta a la dignidad de las personas el hacer de sus trámites una burocracia más, en el contexto de un Programa donde esto no cobra sentido, sobre todo porque en el proceso de completar los expedientes los y las sobrevivientes son vulnerables a “revivir experiencias del pasado.”¹⁸¹ La problemática de la retraumatización es inherente a la aplicación de medidas.¹⁸²

(iii) Resolución de conflictos: éste es un tema en el cual el PNR podría prestar mayor atención, siendo efectos generados a partir de la aplicación de la medida de resarcimiento económico, que han resultado en el surgimiento de antagonismos familiares y comunitarios ante los cuales se ven enfrentadas las ORs del PNR. La

¹⁷⁷ En entrevistas realizadas por la EC se planteaba que las personas interpretan que “el cheque” o recibir el dinero es como si “se estuvieran comiendo a su muerto” o que “les pagaron por su muerto”. No lleva la reflexión sobre el pago como un derecho y reconocimiento del daño provocado.

¹⁷⁸ Entrevista Informante 211.

¹⁷⁹ Utz K’aslema hizo una propuesta para que el PNR coordinara con las “ejecutoras” las entregas de cheques, con listados de quiénes se resarcirían en cada entrega, con la finalidad de que las organizaciones “ejecutoras” realizaran acompañamiento psicosocial con tiempo suficiente antes de la entrega del cheque. (Entrevista Informante 144)

¹⁸⁰ Entrevista Informante 144.

¹⁸¹ Entrevista Informante 93.

¹⁸² “En los casos de violencia sexual se estaba generando una retraumatización de las víctimas, porque se hacía una solicitud de pruebas sobre violencia sexual, 15 o 20 años después” El Consorcio “Actoras de Cambio”, conformado por ECAP y UNAMG presentó un documento de recomendaciones para el PNR, para el tratamiento de casos de violencia sexual (Informante 211).

experiencia de algunas de las regionales analizadas indica los éxitos que logra una atención especial a esta temática¹⁸³, cuando se considera una tarea central del Programa la atención de los efectos negativos de las acciones del PNR. En el caso concreto de Nebaj, el personal ha acompañado algunos procesos de resolución de conflictos: a partir de su hallazgo sobre el surgimiento de casos complejos luego de la aplicación de la medida, llevan un libro de registro de dichos casos, de los cuales han logrado resolver 60 de más de 200 casos conocidos.

(iv) Atención integral a la población afectada por el conflicto armado interno, sin reproducir contradicciones víctimas-victimarios, en la vía de la reconciliación. Esta fue una clara recomendación de la CEH¹⁸⁴, sin embargo no ha sido tomada en cuenta por el PNR y tampoco por las organizaciones de la sociedad civil que trabajan en acompañamiento psicosocial, que tienden a huir de la posibilidad de trabajar con *victimarios*. Se traicionan así en la práctica no solamente las concepciones propias de la ciencia psicosocial¹⁸⁵, sino también la misma historia del conflicto donde, como lo establece la CEH, uno de los traumas psicosociales de mayor relieve deviene de “haber obligado a importantes sectores de la población a convertirse en cómplices de la violencia”¹⁸⁶ y, finalmente, traicionando al conjunto de sobrevivientes del conflicto, por volver a relegarlos en sus roles de víctimas y victimarios. De esta manera no se puede lograr reconstruir la historia y, mucho menos, construir un futuro.

Esta posible ruta plantea una concepción y atención psicosocial desde dentro del PNR, y desde todas las personas e instancias involucradas en el proceso de reparación y reconciliación.

Una dimensión psicosocial que no revictimiza a las y los sobrevivientes del conflicto armado interno y les concibe como actores de su propia historia.

Esta concepción va en coherencia con los postulados del trabajo psicosocial, que plantea reconocer a los sobrevivientes como actores capaces de construir su historia y no sólo como víctimas de la guerra.¹⁸⁷

El acompañamiento psicosocial conlleva distintas fases, que van desde el momento en el cual las personas empiezan a relatar sus testimonios, hasta cuando se va cobrando mayor comprensión sobre el tema en el marco de reparación y dignificación. El trabajo de acompañamiento psicosocial es muy importante en todo este proceso y va produciendo efectos positivos al respecto.¹⁸⁸ Sin desvirtuar los efectos positivos del acompañamiento psicosocial,

¹⁸³ Cfr. Estudio de Caso Nebaj (Anexos de esta evaluación)

¹⁸⁴ CEH, 1999: Tomo V, p 63

¹⁸⁵ Que como lo hemos referido arriba se basan en la dialéctica entre la persona, su entorno comunitario y la sociedad.

¹⁸⁶ CEH 1999: §3941.

¹⁸⁷ PÉREZ SALES P. 1999.

¹⁸⁸ Informe final de efectos del Acompañamiento Psicosocial DIGAP/PNUD.

retomamos aquí, desde los hallazgos de la EC, la preocupación sobre la persistencia, al menos en algunos casos, de una concepción y enfoques de trabajo basados en la victimización de los sobrevivientes del conflicto armado interno.

Esta concepción muestra debilidades en las bases históricas de la violencia política en Guatemala, con un enfoque que se reduce a la mera catalogación ilustrativa de los hechos de violencia sufridos por las y los sobrevivientes, en lugar de arraigarse en la historia vivida por las personas, familias y comunidades. Es una visión que toma fuerzas en las personas *beneficiarias* del PNR¹⁸⁹ y se retroalimenta con aportes de los acompañantes externos cuando sólo trabajan desde la perspectiva de los efectos inmediatos de los hechos de violencia, por fuera de su contexto histórico y social. Como Domingo Hernández¹⁹⁰ expone, "...hay que rescatar la historia de por qué murieron, de qué visión tenían, de por qué luchaban. El señalamiento de que estuvimos entre dos fuegos¹⁹¹ invisibiliza la lucha por la no discriminación... y resistencia de los pueblos indígenas. Pretenden convertirnos en seres victimizados y no es así".

Este tema está vinculado a algunas prácticas del PNR desde algunas de las experiencias llevadas a cabo por organizaciones de acompañamiento psicosocial conducen su trabajo. Es por ello que desde la EC se plantea necesario reflexionar sobre un enfoque de acompañamiento psicosocial que esté en coherencia con los postulados mencionados en este capítulo sobre el trabajo psicosocial con sobrevivientes de la guerra, enfoque que reflejado en el trabajo, contribuirá de manera significativa a la Dignificación de las víctimas del conflicto armado interno, así como del reconocimiento de su lucha por transformar la historia y ser actores activos de la misma.

Resultados obtenidos en el marco del DIGAP

Desde el 2001 el proyecto PNUD/DIGAP impulsa dentro de sus acciones el acompañamiento psicosocial en el contexto de exhumaciones e inhumaciones, atención a víctimas de tortura, búsqueda de niñez desaparecida, atención a niñez víctima del conflicto armado interno y apoyo a las organizaciones de investigación forense. Dentro de la medida de Dignificación del PNR, a través de las exhumaciones, el acompañamiento psicosocial tiene una línea de acción clara: acompañamiento al proceso de exhumaciones que se planteaba como el estar en

¹⁸⁹ Esta revictimización puede observarse en los siguientes relatos a) "hubo bombardeos, masacres, murió mucha gente en las masacres, pero también murieron de miedo y de susto, hoy día se están muriendo la gente, de enfermedad y eso viene de la violencia" (Entrevista Informante 362) b) "Estoy triste, aunque no vi la guerra, porque me hace falta mi mamá... lo que pasó en mi comunidad nunca se me va a olvidar, a pesar de que quedé de un año. No vi nada, pero lo siento ahora... ahora todavía no aguanto ver al ejército a pesar que no vi lo que pasó en la guerra... porque sé que por ellos murió mi mamá y murió mi hermano... tengo mucho dolor dentro de mí" (Entrevista Informante 316) c) "muchos habitantes de las comunidades hoy día sufren enfermedades graves psicosomáticas, los médicos no entienden, no han logrado curar las enfermedades, yo lo que veo es que es a causa de los miedos, sustos y tristezas" (Entrevista Informante 292).

¹⁹⁰ Entrevista EC.

¹⁹¹ Referencia a la lectura de la historia del conflicto en el Ixil del sociólogo David Stoll.

las comunidades antes, durante y después de la exhumación¹⁹² y actualmente se considera de manera más amplia.

Un estudio que recientemente se ha llevado a cabo en 16 de las comunidades donde ha trabajado el DIGAP, ha llegado a identificar efectos colectivos e individuales positivos de estas acciones: (i) Fortalecimiento del tejido social, incremento de la participación de las mujeres a nivel comunitario, transformación paulatina de la conflictividad social, construcción de ciudadanía. (ii) Mejoramiento de las habilidades y competencias de las personas, mejoramientos en el sentido de la vida: sueños, esperanzas y visión de futuro, fortalecimiento de la identidad¹⁹³.

El trabajo psicosocial y de acompañamiento a exhumaciones e inhumaciones, desde el DIGAP ha sido desarrollado por las organizaciones: Centro Maya Saqb'ee; Grupo de Apoyo Mutuo (GAM); Utz K'aslemal; Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP). Además de los efectos positivos en las personas y comunidades a partir del acompañamiento psicosocial, las organizaciones que han trabajado en el marco del DIGAP expresan que su experiencia ha sido “una base importante para coordinar de una manera efectiva entre las organizaciones, tanto legales, antropológicas y psicosociales”¹⁹⁴, experiencia que se debe tomar en cuenta ahora que las organizaciones están directamente vinculadas al PNR¹⁹⁵, dentro de la estrategia de apoyo al mismo, apoyada por el PNUD.

Dificultades institucionales del sistema PNUD / ONGs / PNR

Nos referimos aquí a algunos obstáculos que hemos encontrados en torno al tema psicosocial, algunos de los cuales se han desarrollado anteriormente en este apartado. Un primer obstáculo identificado es la falta de claridad sobre el objeto de trabajo, es decir: sobre qué es lo psicosocial, cuáles sus objetivos, enfoques y metodologías de trabajo.

En la vía de los propósitos, enfoques y métodos de trabajo, otra dificultad encontrada por la EC es la ausencia de una estrategia psicosocial que busque encontrar resultados similares en todo el trabajo del PNR, lo que no debe interpretarse como si los resultados debieran ser iguales en todas las localidades, sino que los procesos deberían estar basados en unos principios básicos sobre el trabajo a realizar. Al respecto, la EC considera que, independientemente de la naturaleza, experiencias, método y enfoque con que cada una de las organizaciones realicen el trabajo psicosocial, el PNR debería establecer los principios básicos a partir de los cuales estas dimensiones pueden variar en cada

¹⁹² Actualmente hay algunos avances en esa concepción, que se recogen en la publicación del libro “Resistencias contra el Olvido” de reciente publicación, coordinado por ECAP y GAC

¹⁹³ Informe final de efectos del Acompañamiento Psicosocial DIGAP/PNUD

¹⁹⁴ Entrevista Informante 211.

¹⁹⁵ Las organizaciones refieren que la coordinación entre las organizaciones se vio muy afectada a partir del proceso de licitación pública impulsado por el PNR. (Entrevista Informante 211 y GF Psicosocial)

localidad, para impulsar un trabajo integral, que responda al compromiso asumido con sobrevivientes de la guerra y con la sociedad guatemalteca.

Otra dificultad de relieve que se ha mostrado es la debilidad de los sistemas de información y comunicación adentro del PNR y en su entorno inmediato, acerca del trabajo psicosocial que las organizaciones llevan a cabo en el marco del DIGAP/PNUD/PNR; ello se evidencia en los resultados de la encuesta a los empleados del PNR donde el 71,8% de las respuestas señalan que el acompañamiento psicosocial ha sido poco efectivo¹⁹⁶. Esta es una apreciación que puede ser resultado de: la falta de información y formación sobre el tema psicosocial; la falta de claridad sobre el trabajo que se realiza en torno al tema; la confusión resultante de una concepción estigmatizada del trabajo psicosocial, basada en el enfoque clínico de la psicología, mencionado en apartados anteriores; del hecho que efectivamente la eficacia de las prácticas de acompañamiento sea escasa. En cualquier caso, llama la atención que la gran mayoría de los empleados de una entidad consideren escasamente efectiva una de las actividades principales que dicha entidad financia.

En concordancia con lo anterior, existe una dificultad – por parte de trabajadores del PNR – de visualizar cuáles son los compromisos concretos establecidos con las organizaciones que realizan el trabajo psicosocial, a partir de lo cual se espera que éstas realicen trabajo que no está programado dentro de dichos compromisos. Un ejemplo de esto es que parte del personal del PNR lamenta que las organizaciones de acompañamiento psicosocial no brinden atención psicosocial a trabajadores del PNR¹⁹⁷. Otro ejemplo es que el PNR demanda más cobertura para lo psicosocial, cuando las organizaciones están comprometidas con determinadas localidades¹⁹⁸. Sobre estos puntos hay tres cuestiones importantes a considerar: (i) la falta de información sobre los compromisos de trabajo entre organizaciones y PNR; (ii) la falta de claridad sobre el enfoque de trabajo psicosocial, que no es basado en la psicología clínica; (iii) la necesidad de definir una manera de apoyar al personal del PNR que demanda atención psicosocial, aclarando que se trata de procesos distintos y que deben tener un manejo especial por parte del PNR¹⁹⁹.

A manera de conclusión

La EC evidencia que el PNR no tiene establecida una estrategia de reparación integral que incluya la dimensión psicosocial, así como se entiende hoy, en relación a los procesos post-guerra y en coherencia con las recomendaciones de la CEH. Estos enfoques, están ligados a: metodología construida a partir de las

¹⁹⁶ Los resultados de la encuesta se detallan en el Anexo VIII.

¹⁹⁷ Esto responde a una preocupación sobre que trabajadores, al estar en contacto con las experiencias traumáticas de las víctimas del conflicto armado interno, también se ven afectados emocionalmente, por lo cual necesitan atención psicológica.

¹⁹⁸ Grupo Focal Psicosocial

¹⁹⁹ Reflexiones por esta vía se han llevado a cabo a partir del proceso “quien ayuda a los que ayudan” y, de acuerdo a ECAP, se estableció una metodología de acompañamiento para estos dichos casos.

prácticas de las comunidades – y no de *la comunidad*, que es una abstracción ideal. También está ligada a procesos participativos, al reconocimiento de la historia y su reconstrucción fuera de paradigmas preconcebidos, a la construcción de nuevas relaciones sociales en un marco que reconozca la realidad a partir de las dialécticas existentes en los horizontes comunitarios. Para aplicar este enfoque solo se puede partir de las comunidades: de la realidad concreta de cada caso específico y no de un paradigma generalizado de *la comunidad*, que solo es una construcción ideal – más o menos representativa de cada caso – a partir de una abstracción de la realidad. Por ejemplo, no pueden ser tratados por igual los casos de una cierta comunidad del Norte del Ixil, del casco urbano de San Pedro Jocopilas o de otra comunidad situada en Rabinal. A menudo la lectura de la realidad indica que tampoco pueden tratarse por igual comunidades contiguas en el espacio, porque diversa ha sido su historia, diversas son las identidades autopercebidas de sus habitantes, en un país como Guatemala, cuya historia produjo numerosísimas identidades, muchas de las cuales siguen ligadas a la participación de las personas en el conflicto. Quizá es reconociendo parte de esta dificultad que la CEH enfatizó la necesidad de abordar – allí donde exista todavía – también la dialéctica víctimas-victimarios. Lo psicosocial debería llevar a procesos en los cuales las y los sobrevivientes tengan la oportunidad de participar activamente y en libertad, tanto en la definición como en la puesta en marcha del trabajo psicosocial, así como su continua redefinición desde las prácticas. La EC nota que la propuesta de Manual del PNR no es compatible con el enfoque abierto que es inherente a lo psicosocial. Por otra parte, varios hallazgos y opiniones recogidas en el curso de esta evaluación apuntan a que también las organizaciones especializadas que operan en el país a menudo no comparten un enfoque tan abarcador.

La EC también observó la falta de coordinación entre PNR y las organizaciones vinculadas directamente al trabajo psicosocial. En esta línea, el PNR, con el apoyo de estas organizaciones, podría fortalecerse a lo interno y fortalecer otras instancias – privadas y públicas – que operen en el acompañamiento psicosocial, en la psicología social y salud mental comunitaria.

Por último, es importante destacar dos aspectos desarrollados en este capítulo, que se consideran relevantes para todo el proceso de reparación y reconciliación nacional. El primero está relacionado con la necesidad de promover a lo interno del PNR procesos que contribuyan al establecimiento del trabajo psicosocial como un eje transversal de todas las acciones que se impulsen. Ello derivaría en una acción informativa y formativa del personal, que sería oportuno realizar en conjunto con las organizaciones de la sociedad civil especializadas en el tema, con el MSPAS y la entera Red de Salud Mental.

El segundo se refiere a la importancia de no contribuir a la estigmatización y revictimización de las y los sobrevivientes del conflicto armado interno y que, contrario a ello, se les reconozca como personas que a lo largo de su vida, han sido capaces de construir su historia, de afrontar los sufrimientos de la guerra y de – en el sentido histórico – luchar por el derecho a una vida digna. Este principio

también debería cruzar todas las acciones impulsadas por el PNR y van ligadas al derecho de un resarcimiento histórico y ético.

4.4. MEDIDAS INDIVIDUALES Y COLECTIVAS; ENFOQUE INTEGRAL

Se presenta aquí una breve descripción de las medidas de resarcimiento aprobadas por la CNR; sobre esta base intentaremos generar análisis valorativos de lo que existe, lo que significa para las y los beneficiarios del Programa Nacional de Resarcimiento, y lo que debería de implementarse desde la mirada, desde las necesidades, desde las voces y sentimientos de las víctimas sobrevivientes y familiares de las víctimas mortales del Conflicto Armado Interno en Guatemala.

Es importante tomar como puntos de partida, la descripción narrativa de la existencia de las medidas, sus criterios de aplicación, sus formas de análisis, el recorrido que una víctima sobreviviente o familiar de víctima mortal hace para que se le otorgue la medida de resarcimiento que requiere, aunque es importante mencionar que actualmente sólo se aplica la medida de Resarcimiento Económico.

Existen muchos mecanismos para hacer este análisis y, lo importante es escribir el significado integral para las comunidades, para las familias, para la sociedad y principalmente para las personas que han sufrido las secuelas de la guerra en el país, resultados de los cuales estamos enterados totalmente.

Resumimos en la siguiente Tabla III el estado de avance en la definición y aplicación de las medidas de resarcimiento del PNR.

Tabla III: Sinopsis de las medidas de resarcimiento del PNR²⁰⁰

MEDIDA	COMPONENTE	ESTADO DE AVANCE DE LA MEDIDA DE RESARCIMIENTO				
		CRITERIOS, DEFINICIONES Y DISEÑO		AVANCES CUANTITATIVOS		
		APLICACIÓN	DISEÑO	EXPEDIENTES	ANALIZADOS	OTORGADOS
RESTITUCIÓN MATERIAL	Restitución de tierras	-Desplaz.forzado -Masacres	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	0	0
	Compensación de tierras	-Desplaz.forzado -Masacres.	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	0	0
	Regularización de la seguridad jurídica de la tierra	-Desplaz.forzado -Masacres	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	0	0
	Inversión Productiva	-Desplaz.forzado -Masacres	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	0
	Restitución de vivienda	-Desplaz.forzado -Masacres	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	0
RESARCIMIENTO ECONÓMICO	Reparación económica	-Tortura -Violación sexual -Ejecución extraj. -Masacre -Desaparición forzada	- Criterios básicos de aplicación - Lineamientos para calificación de la víctima aprobados	39,882: 11319 ORs 28563 Sede	13,186	12,554

²⁰⁰ Información de: "Criterios básicos de Aplicación de Medidas de Resarcimiento" aprobados por la CNR; datos del sistema informativo del PNR (ND=No Determinado).

MEDIDA	COMPONENTE	ESTADO DE AVANCE DE LA MEDIDA DE RESARCIMIENTO				
		CRITERIOS, DEFINICIONES Y DISEÑO		AVANCES CUANTITATIVOS		
		APLICACIÓN	DISEÑO	EXPEDIENTES	ANALIZADOS	OTORGADOS
	Becas de estudio (individuales y colectivas)	-Masacres -Desplaz. forzado	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	0
	Servicios de salud y rehabilitación física	-Masacres. -Desplaz. forzado -Tentativa de ejecución extraj. -Tortura	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	0
RESARCIMIENTO CULTURAL	Recuperación de componentes de la cultura	No se menciona relación con tope de violación a los Derechos Humanos como causa para la aplicación de estas medidas.	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	0
REPARACIÓN PSICO-SOCIAL	Atención psico-social comunitaria	-Tortura -Violación sexual -Discapacitados	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	0
	Atención a la niñez desaparecida	- Desaparición	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	0
DIGNIFICACIÓN DE LAS VÍCTIMAS	Dignificación de la Memoria Histórica	No se menciona relación con tope de violación a los Derechos Humanos como causa para la aplicación de estas medidas.	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	ND

MEDIDA	COMPONENTE	ESTADO DE AVANCE DE LA MEDIDA DE RESARCIMIENTO				
		CRITERIOS, DEFINICIONES Y DISEÑO		AVANCES CUANTITATIVOS		
		APLICACIÓN	DISEÑO	EXPEDIENTES	ANALIZADOS	OTORGADOS
	Exhumaciones	- Masacres, - Ejecución extrajudicial - Desplaz.forz.	- Criterios básicos de aplicación - Propuesta de diseño de la medida	ND	ND	???

Puntos de partida

El PNR incluye un conjunto de políticas, proyectos y acciones que se realizan con el propósito de reparar, resarcir y restituir, indemnizar, asistir, rehabilitar y dignificar a las víctimas civiles del Conflicto Armado Interno. (CAI). Las medidas de resarcimiento son individuales y colectivas de beneficio tangible e intangible²⁰¹ orientadas al objetivo estratégico de mediano y largo plazo para contribuir a la reparación del tejido social, la reconciliación y crear las bases para el ejercicio de la ciudadanía en un contexto pluricultural en Guatemala.

Las medidas de resarcimiento aprobadas por el Estado de Guatemala y que el programa contempla son: (i) Restitución Material; (ii) Resarcimiento Económico; (iii) Resarcimiento Cultural; (iv) Reparación Psico-social; (v) Dignificación de las Víctimas.

La Restitución Material está integrada por tres componentes: (a) La restitución de tierras a las víctimas que perdieron su tierra durante el Conflicto Armado Interno a través de Restitución directa de la Tierra; propiamente la compensación de la tierra; la regularización y seguridad jurídica de la tierra y la gestión a través de acciones positivas para garantizar el Derecho de las Mujeres a la Propiedad de la Tierra; (b) Inversión Productiva y, (c) Restitución de vivienda.

La medida *restitución de tierras* consiste en una serie de acciones y políticas inter-institucionales que buscan la restitución original de la tierra, la restitución de la tierra cuando no es posible restituir la tierra original que dejaron los propietarios originales, facilitación y creación de condiciones para que se puedan cumplir los

²⁰¹ Las medidas de resarcimiento Tangibles son: Resarcimiento material, resarcimiento económico; las medidas de resarcimiento intangibles son: la dignificación, la reparación psico-social, reparación cultural. Estas medidas están establecidas en los Criterios Básicos de Aplicación de Medidas aprobadas pro la Comisión Nacional de Resarcimiento.

requisitos de alta dificultad ante las instituciones del Estado que otorgan la certeza jurídica sobre la tierra; y el apoyo específico que se pueda brindar a las mujeres para ejercer el derecho de sucesión de la tierra de sus padres, maridos, convivientes y la legalización de la posesión de la tierra, siendo –el PNR- el ente rector de esta medida dada su inter-institucionalidad para su aplicación.

Por *inversión productiva* se define la restitución de los medios y cadena de producción que perdieron las víctimas del conflicto armado interno por medio de proyectos que incluyen a beneficiarios y beneficiarias: Capital semilla, Asistencia técnica y Capacitación laboral.

La *restitución de vivienda* procede en el caso de destrucción total o parcial de la misma durante hechos ocurridos durante el Conflicto Armado Interno y se otorgará por núcleo familiar.

El Resarcimiento Económico consiste en proporcionar a las víctimas civiles o a sus familiares un aporte económico monetario u otros beneficios tangibles. Dirigido a los cónyuges o conviviente de la víctima fatal, a los hijos o hijas, la madre o el padre. Esta medida se puede otorgar a través de a.) Indemnización Económica y, b.) Becas de Estudio. La medida procede en los siguientes casos: (a) Por víctima sobreviviente de tortura o violación sexual Q 20,000.00; (b) Por víctima fatal por ejecución extrajudicial, muerte en masacre o desaparición forzada Q 24,000.00; (c) Un monto máximo de indemnización económica de Q 44,000.00 para los casos en que un núcleo familiar tenga más de una víctima fatal; incluso a personas sobrevivientes de tortura o violación sexual. Cuando, además de ellas mismas, tengan otra u otras víctimas fatales en un mismo núcleo familiar. Las becas de estudio consisten en el pago de becas para pre-primaria de niños y niñas menores de seis años, así como para cuarto, quinto y sexto de primaria

El Resarcimiento Cultural tiene como objetivo lograr la recuperación de diferentes componentes de la cultura de las comunidades que fueron afectadas por el Conflicto Armado Interno, para contribuir al proceso de reconstrucción del tejido social de las comunidades afectadas y lograr la reconciliación nacional a través del Arte, tecnología, cosmovisión, música, danza, tradición oral, medicina indígena y tradicional, derecho consuetudinario, formas de organización social.

La Reparación Psico-social consiste en la atención psico-social a las víctimas del Conflicto Armado Interno de violaciones de Derechos Humanos individual y colectivamente, en familia y en comunidad. Medida que se otorga a través de Atención Psico-social Comunitaria y la Atención a la Niñez Desaparecida.²⁰²

La Atención Psico-social Comunitaria incluye a.) Curación, Sanación; b.) Reflexión y recuperación del tejido social; c.) Resignificación de medidas de resarcimiento integral; d.) Atención individual para duelos.

²⁰² Para mayores detalles acerca de esta medida, hágase referencia al anterior apartado de este capítulo temático, dedicado a la incorporación del enfoque psicosocial en el PNR.

La Atención a la Niñez desaparecida significa la búsqueda de niños y niñas sustraídos o separados ilegalmente de sus padres o madres biológicos o dados en adopción ilegal.

La Dignificación de las Víctimas es una medida orientada a restablecer la dignidad humana de las víctimas y sobrevivientes de violaciones de Derechos Humanos durante el Conflicto Armado Interno a través de: a.) Memoria Histórica, entendida como acciones de dignificación y memoria histórica a nivel nacional, regional, departamental, municipal, local y comunitario y la conmemoración del día de las Víctimas por regiones; y b.) Exhumaciones que incluyen el rescate de las osamentas o restos de víctimas fatales y finalmente las inhumaciones para ejercer el derecho al duelo a las y los familiares de las víctimas fatales.

Integralidad del proceso de resarcimiento. El principio del Maya Kem

El principio fundamental de integralidad de las medidas de resarcimiento implica una participación activa de las víctimas y sus familias beneficiarias en el diseño, planificación y ejecución de las mismas, que devienen del respeto a los valores fundamentales de la cosmovisión maya.

“El principio, paradigma o estrategia de integralidad Maya Kem se fundamenta en el valor maya denominado Tz’aqsb’il Chwinqlal, en idioma Mam y Rutz’aqat Qak’aslem, en idioma kaqchikel, que significa plenitud de nuestra vida.”²⁰³

Los principios fundamentales que deben orientar el Maya Kem son: (i) Principio de Multiculturalidad e interculturalidad; (ii) Principio de Equidad de género; (iii) Principio de Sostenibilidad Medio-ambiental; (iv) Principio de Participación Democrática; (v) Principio de Integralidad Maya Kem

La integralidad de las medidas de resarcimiento Maya Kem implica tres formas de trabajo apropiadas y pertinentes a las formas de vida de las comunidades y de las personas beneficiarias del resarcimiento.

- (i) Participación activa de las víctimas y sus familiares beneficiarias en el diseño, planificación y ejecución de las medidas de resarcimiento, para lograr la restauración individual, la reparación del tejido social, la recuperación de la identidad cultural, el ejercicio de la ciudadanía plena y la sustentación de las demandas de justicia.
- (ii) Implica el estilo de trabajo del personal integrante del PNR, que reconoce y respeta a las víctimas y a los familiares de las víctimas como sujetos de derecho y como razón última de las actividades.
- (iii) Concibe una dinámica de aplicación flexible de las medidas de resarcimiento.²⁰⁴

²⁰³ PNR 2007d: Capítulo 4.

²⁰⁴ *Ibidem*

“Las comunidades quieren que todas las medidas se trabajen, en la comunidad se les explica que todo es un proceso, lo que han pedido bastante es vivienda proyectos productivos y becas, después salones comunitarios, Creo que todas las medidas se deberían de aplicar, estamos hablando del Maya Kem todo tiene que entrar para que obtengamos cambios de las personas, de las comunidades y de las víctimas”²⁰⁵. “Sería bueno, sin embargo que se haga la integralidad de las medidas: Por ejemplo Lo psicosocial va vinculado con la dignificación..... De pronto en algunos casos solo sea el pago, el respeto a sus costumbres y tradiciones..., hay que verlo por cada necesidad de las distintas regiones”²⁰⁶.”

A pesar de las dificultades que implica la implementación de la integralidad de las medidas de resarcimiento, a decir de la Doctora Leticia Velásquez, Sub-directora Técnica del Programa Nacional de Resarcimiento, este tejido, elaborado en telar, implica en resumen:

- (i) Una fase preparatoria²⁰⁷: Que implica un trabajo previo, una introducción mediante Asambleas Comunitarias, planificación previa la construcción de la imagen del PNR en la comunidad.
- (ii) Una fase de Entrevista y Contextualización: Propiamente para la construcción de contextos comunitarios y locales, entrevistas individuales y/colectivas. Empieza la planificación de implementación de medida de resarcimiento que puede ser la Reparación Psico-social.
- (iii) Una Fase de análisis y dictamen: Que se puede realizar simultáneamente con la anterior al menos en los dos primeros años. Como resultado se obtendrían los dictámenes y el Registro Nacional de Víctimas.
- (iv) Fase de entrada en vigor de las Medidas de Indemnización Económica y Restitución Material: Propiamente la aplicación de las medidas descritas en alianza con las formas de organización social y comunitaria de los pueblos indígenas.
- (v) Fase de Salida de Medidas Individuales de Restitución Material e Indemnización Económica: Las medidas individuales preparan su salida habiéndose creado capacidades locales para el mantenimiento de acciones que coadyuvan al desarrollo de la comunidad.
- (vi) Fase de Salida de PNR de la Comunidad: Planificación de cierre preparando a la vez el seguimiento necesario para la observancia de los índices de desarrollo local.
- (vii) Fase de seguimiento: A través de visitas de monitoreo.

²⁰⁵ Técnico contextualizador sede regional Chimaltenango.

²⁰⁶ Grupo focal de organizaciones civiles, del Estado y de Derechos Humanos en Cobán, A.V.

²⁰⁷ Para ampliar el tema véase los anexos, entrevista con Informante 220 o léase el Primer Informe Temático 2,006-2,007 del Programa Nacional de Resarcimiento. Año 2,007. En este informe se describen claramente los objetivos fundamentales del Maya Kem de la integralidad de las medidas de Resarcimiento y que se refiere en los idiomas mayas el “Tejido Maya, que se elabora en el telar lo que quiere decir hilar ideas y pensamientos, hilar unir procesos, integrar los procesos.

- (viii) Fase de lecciones Aprendidas: A través del monitoreo y la sistematización se obtienen lecciones aprendidas que servirían en el seguimiento de los programas.

Implementación del resarcimiento

Si son estos los principios y las estrategias del Programa: ¿entonces.... por qué la medida de resarcimiento económico es casi la única que se ha aplicado hasta ahora²⁰⁸?

“Se implementa principalmente la medida del resarcimiento económico porque es la más fácil de implementar, la que el gobierno quería que se hiciera y la gente pedía en las comunidades”²⁰⁹. Esto se hizo por diversas razones: institucionales, legales, administrativas, presupuestarias, se aplica solamente la medida de resarcimiento económico²¹⁰:

Hay muchos problemas que dificultan la aplicación integral de las medidas, por ejemplo, “El principal problema del PNR es su debilidad institucional: depende de un aporte voluntario que podría modificarse en cualquier momento; no se ha establecido como una institución, sino como un Programa, donde los directivos no son funcionarios públicos; aparece como un programa de SEPAZ y en el presupuesto de la SEPAZ, pese a que sólo el PNR tenga un presupuesto de un orden 10 veces mayor de los demás de SEPAZ.”²¹¹

“Los problemas centrales son: lo político y la conducción del Programa. Es decir la fragilidad institucional...El PNR no es parte de una política pública coherente, no es una política integral. Esto debería estar en los niveles altos donde de verdad se establecen las políticas públicas”²¹². “Yo creo que tiene demasiado peso la Asesoría Jurídica.... se ha vuelto un proceso jurídico para calificar beneficiarios de resarcimiento económico²¹³”. “No hay excusas para no aplicar una serie de medidas, como las intangibles, para las que no hay que documentar a nadie... solo habría que trabajar en las comunidades... por ejemplo: dónde hubo masacres..... Aquí no habría problema de dictámenes y documentación... sin embargo no logramos hacerlo.... Además cometemos el gran pecado de entregar un resarcimiento económico y dejar a la gente sola y de allí que vean qué hacen... algunos logran algo, otros no... en todo caso no tenemos un sistema de seguimiento para ayudarles o, al menos, para saber que pasa.”²¹⁴ “Si se quisiera

²⁰⁸ Además de medidas de indemnización económica, se han implementado algunas acciones relativas a la dignificación de las víctimas, incluyendo el seguimiento a las exhumaciones y a la asistencia comunitaria que se había iniciado desde el DIGAP.

²⁰⁹ Entrevista con Martín Arévalo. Director Ejecutivo del programa Nacional de Resarcimiento.

²¹⁰ “Se ha intentado dar seguimiento a la Reparación psico-social y al programa de becas, pero al final no salió este año, porque, existe aspectos burocráticos de gestión de gobierno... la gente de las comunidades nos reclama todas las medidas, pero no podemos hacer mayor cosa, ya que las decisiones vienen desde arriba, y nosotros somos únicamente operadores” (entrevista con un técnico del PNR en Chimaltenango).

²¹¹ Entrevista realizada a Informante 1.

²¹² Entrevista con Informante 220.

²¹³ Entrevista con Informante 249.

²¹⁴ Entrevista realizada con Informante 55.

dar directrices a Ministerios sobre acciones en este tema, hay que tener en cuenta que los Ministerios no consideran el tema de la reconciliación en sus agendas políticas, y no entienden el tema del resarcimiento”.²¹⁵

El abordaje del resarcimiento económico: condiciones y viabilidad

Desde el inicio del Programa ha resarcido económicamente a 12,554 beneficiarios/as²¹⁶; a continuación resumimos el procedimiento que los beneficiarios/as del Programa siguen desde el primer contacto entre ellos y hasta la entrega de la indemnización económica.

Esta medida se otorga a beneficiarios del Programa Nacional de Resarcimiento que padecieron directa o indirectamente, individual o colectivamente, las violaciones a los Derechos Humanos calificadas como tales, por la Unidad Técnica de Calificación de Víctimas del PNR: Desaparición forzada; Ejecución extrajudicial; Muerte en Masacre; Sobreviviente de tortura; Sobreviviente de violación sexual; Otras violaciones a Derechos Humanos.

A continuación resumimos el proceso que se lleva a cabo a partir de la entrevista del declarante.

Entrevista: Las entrevistas generalmente se llevan a cabo en las ORs, en las comunidades o en la Sede Central, puesto que aún no se ha establecido una oficina regional que atienda a la capital y a los departamentos aledaños. Los antecedentes de las entrevistas se encuentran en el trabajo comunitario y de comunicación del mismo PNR, en el trabajo de base de organizaciones de la sociedad civil, en la información directa “boca a boca” o, en la labor de líderes naturales – más o menos formales, más o menos positivos – y de “tramitadores” que buscan aprovecharse de un espacio vacío. Sobre la base de las indicaciones de los empleados de las ORs del PNR, las entrevistas pueden catalogarse en cuatro diferentes tipos:

- (i) Entrevistas comunitarias.
- (ii) Beneficiarios/as acuden personalmente a la OR sin acompañantes.
- (iii) Beneficiarios acuden a OR acompañados por un líder positivo (organización formal o liderazgo comunitario).
- (iv) Beneficiarios acuden a OR con acompañante definido “líder negativo”.

La distribución relativa de las entrevistas entre las diversas categorías varía mucho entre las ORs, por ejemplo: en el caso del Petén la gran mayoría de las entrevistas se realizan en comunidades – cerca del 70% - mientras que en Chimaltenango aproximadamente la cuarta parte de las entrevistas se realizan a nivel comunitario. Son pocos los usuarios que se presentan individualmente y sin acompañante a la OR de Nentón – cerca del 10% del total de entrevistas de esta

²¹⁵ Entrevista Martín Arévalo. Director Ejecutivo del PNR.

²¹⁶ Considerando las entregas reportadas por el PNR hasta el 20 de noviembre de este año.

OR – pero son la mayoría en el caso de Chimaltenango; los usuarios son acompañados por un líder comunitario o por un representante de organizaciones de la sociedad civil en aproximadamente el 15% de las entrevistas realizadas en Nentón y el 25% en el caso del Petén. Son cada vez menos los casos en los que los empleados de las ORs reportan que el declarante es acompañado por un líder negativo – tramitador o coyote – y llegan a representar el 5% de los casos en Rabinal y Chimaltenango mientras que son de relevancia marginal en Petén y Nentón²¹⁷.

Formación de expediente y numeración: El entrevistador entrega al declarante un Comprobante numerado, que se refiere a su expediente; sin embargo, la numeración de los comprobantes no es única²¹⁸ y el número único definitivo es asignado al expediente sólo cuando el expediente llega a la Sede Central y se registra en la Base de Datos denominada *lista rápida*. Ello implica que cada declarante tenga un comprobante que muestra un número que no corresponde al número que el PNR le asigna a su propio expediente. Esta confusión en la numeración genera dificultades cuando la OR se comunica con la Sede acerca de un caso y cuando un declarante quiere investigar sobre el estado de su expediente.

Documentación: Durante la entrevista los entrevistadores tienen que llenar una serie de formularios²¹⁹ y recopilar una serie de documentos que, dependiendo de la violación denunciada, acrediten y respalden la versión del declarante. Un documento que siempre se solicita en esta sede es copia de la cédula de vecindad, sin lo cual el trámite del usuario y su expediente no pueden seguir en la cadena de análisis que podría llevar al otorgamiento de una medida de resarcimiento. Sin embargo a partir de esta fase procedimental pueden darse dos momentos, en el caso de que falte alguna documentación o, “cuando, dependiendo de la violación denunciada y sobre la base de los criterios vigentes²²⁰, el entrevistador note que hace falta algún documento requerido le solicita al declarante que lo consiga y archiva temporalmente el expediente como *incompleto*.

Acreditación: En caso de los expedientes incompletos, el declarante busca producir los documentos faltantes, en muchos casos con el apoyo activo de las ORs del PNR que lo asisten en los trámites ante los registradores municipales y otras autoridades. Anteriormente, cuando, a juicio del entrevistador, el expediente se había completado se enviaba a la Sede Central. Sin embargo, en un porcentaje significativo de casos, el análisis de los expedientes en la Sede daba resultados negativos por falta de documentación, inconsistencias o falta de información. Durante el 2007 el PNR se ha empeñado en disminuir estas

²¹⁷ Información recopilada durante el Grupo Focal sobre funcionamiento territorial del PNR.

²¹⁸ “Algunos han hecho fotocopias de los formularios de comprobante, así que un mismo número se repite en casos diversos” (Entrevista con Informante 312).

²¹⁹ Ficha del declarante; Ficha de la/las víctima(s) presunta(s); Ficha de los Beneficiarios; Relato de los hechos.

²²⁰PNR: *Manual para la calificación de las víctimas y los beneficiarios del PNR*.

dificultades, mejorando la calidad de los expedientes y, de acuerdo con la opinión del personal entrevistado – tanto en las ORs como en la Sede central – se ha logrado el objetivo de mejorar la conformación de los expedientes, disminuyendo la incidencia de los casos donde la Sede vuelve a remitir los expedientes a la OR correspondiente²²¹.

Archivo: “Los procedimientos de archivación de los expedientes incompletos se han estandarizados hace pocos días y las ORs todavía los tratan de maneras diferentes”²²²: en algunos casos – como en la práctica anterior – se quedan en un archivo personal del entrevistador, en otras ORs ya se aplica el nuevo procedimiento establecido y se entrega a un técnico responsable del archivo. En algunas ORs los expedientes – completos e incompletos – se registran inmediatamente en una base de datos de la Oficina²²³, en otros no se registran hasta que no se completen, en otros todavía se registran todos con cierta periodicidad.

Producto del alto número de expedientes incompletos que llegaban a la Sede central, la Subdirección de Gestión Desconcentrada en colaboración con la Unidad de Análisis y Dictámenes ha modificado el procedimiento y ha realizado otras acciones que han mejorado la calidad del trabajo. Entre otras: la socialización de los criterios de análisis de la Unidad de A&D con los técnicos de las ORs; un nuevo procedimiento en el tratamiento de los expedientes en las ORs, que prevé que antes del envío a la Sede cada expediente sea revisado por un técnico encargado del archivo que realiza un pre-análisis y resuelve los casos dudosos directamente con el entrevistador correspondiente; capacitación a los entrevistadores de tal manera que la resolución o el dictamen de Análisis y medidas sea en las mejores condiciones.

Traslado de expediente a la Sede central: Cuando según los técnicos de la OR un expediente está completo, se transmite a la Sede central. Anteriormente no todos los expedientes completos eran enviados por las ORs a la Sede central, sino solamente los que podían aplicar para la medida de resarcimiento económico, que era la única que se estaba implementando. Ello originó que en las ORs se acumularan expedientes de declarantes que denunciaban violaciones en correspondencia de las cuales no aplicaba dicha medida, en casos como los de desplazamiento forzoso y aquellos donde la víctima actuó como PAC.

Esta práctica ha ocasionado y sigue originando numerosas dificultades, por ejemplo: en la conformación del Registro Nacional de Víctimas y en la conformación de estadísticas acerca del número de declarantes atendidos y de la distribución relativa de las violaciones denunciadas. De hecho, al inicio de la EC

²²¹ La EC no ha encontrado estadísticas de expedientes devueltos antes y después de las medidas que se han tomado, por ello la apreciación de su eficacia solo puede basarse en las opiniones del personal del PNR. Por otra parte, el hecho que el Programa no mantenga estas estadísticas es de por sí un hallazgo de la evaluación, que indica deficiencias en el sistema informativo y en el monitoreo.

²²² Entrevista con Informante 145.

²²³ Se trata de base de datos no estandarizadas que a veces consisten en una simple hoja electrónica.

se tenían pocas estadísticas relativas al número total de declarantes atendidos y a su caracterización étnica, por sexo, por tipo de violación, parentesco con la víctima, etc. porque esta información no estaba procesada en las bases de datos del PNR. Recientemente, las ORs comenzaron a enviar a la Sede Central todos los expedientes completos que estaban en su poder, con independencia del tipo de violación y de otras consideraciones, pero el envío tardó en completarse, y los numerosos expedientes que llegaron a la Sede apenas están siendo registrados en dichas bases de datos.²²⁴

Registro, Archivo y Lista rápida: Una vez llegado a la Sede Central, un expediente es registrado en una primera base de datos – *Lista rápida* – y es archivado hasta el momento de su análisis, cuando se ingresa en la base de datos principal del PNR, denominada *Némesis*. Al momento de la evaluación, el Área de Informática estaba en proceso de estandarizar también las bases de datos principales del Programa, ordenando el registro de la información.

Comprobación y análisis: La Unidad de Análisis y Dictámenes es la responsable de comprobar que la documentación producida por los declarantes e incluidas en los expedientes sea conforme a los requerimientos aprobados y, en caso positivo, emiten el dictamen correspondiente, para luego conformar un *proyecto de resarcimiento*, que incluye un lote de expedientes individuales aprobados, a ser sometido a la aprobación de la CNR.

Acumulación de expedientes aprobados y Dictamen colectivo: Con el fin de que los expedientes aprobados formen parte de un solo proyecto de pago de indemnización económica, se acumulan para que de esta manera se emita un dictamen colectivo.

Visado de Departamento financiero: El proyecto de pago de indemnización y el dictamen colectivo forman parte de un procedimiento que casi está por terminar; efectivamente, estando el proyecto en departamento financiero se visa el mismo por parte de Auditoría para que pueda hacerse efectiva la entrega de los cheques a las y los familiares de las víctimas fatales del Conflicto Armado Interno.

Aprobación de la Comisión Nacional de Resarcimiento: Visado el proyecto y dictamen del pago de indemnización, se traslada el expediente a la Dirección Ejecutiva para que sea elevado el expediente a la Comisión Nacional de Resarcimiento para su Resolución final. Si éste fuera el caso, el proyecto regresa a la dirección ejecutiva para la calendarización y entrega final de los cheques respectivos. .

Son varias las posibles claves de lectura para acercarse a un juicio acerca del procedimiento descrito sobre las modalidades de su aplicación, entre otros: su pertinencia social y cultural, su consistencia con la normativa vigente – que incluye

²²⁴ A título de ejemplo: la OR de Petén hace algunas semanas envió a la Sede los numerosos expedientes que reportan desplazamiento forzado, mientras que la OR de Nentón aún no lo hizo.

la legislación emitida a nivel nacional y los instrumentos internacionales ratificados por Guatemala-. Sin embargo, la mayoría de los interlocutores de la EC se ha referido a este fenómeno juzgando la eficacia del procedimiento para que el PNR otorgue resarcimiento económico a personas que tienen derecho a ello y lo niegue a personas que no lo tienen.

Ello depende de la efectividad de los requerimientos establecidos y del rigor con el cual se ponen en práctica, teóricamente: cuanto más estrictos sean los criterios y cuanto más rigurosamente se apliquen, menos personas que no tienen derecho al resarcimiento lo obtendrán. Pero es también cierta otra aseveración: cuanto más amplios sean los criterios y cuanto más flexible sea el análisis, más fácil será para las víctimas y sus familiares acceder a su derecho de reparación por parte del Estado.

No es sorprendente que esta temática atraiga la atención y los comentarios de la mayoría. La EC ha registrado opiniones de las más diversas fuentes –víctimas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, empleados del PNR, miembros de la Comisión, funcionarios del Estado, observadores e interlocutores informados – que se preocupan porque, en algunos casos, el PNR le ha otorgado resarcimiento económico a personas que engañaron al Programa, que produjeron documentación falsa, que mintieron en su declaración.

Sin embargo, fuentes igualmente diversificadas – y, a veces, las mismas personas – señalaron que el Programa espera demasiado de sus usuarios, que existen muchas dificultades objetivas para producir ciertos documentos – como en los casos de registros públicos que se perdieron – y que es “un verdadero calvario” para los declarantes cumplir con todos los requerimientos del PNR para poder optar a la aplicación de sus derechos. Algunos señalan que “el PNR ha *judicializado* sus procedimientos”²²⁵, otros, al contrario, que “el PNR es demasiado laxo y se le cuelan muchos aprovechados que no tienen ningún derecho”²²⁶. Otros explican: “Los expedientes vienen muy mal documentados, no cumplen con los requisitos de forma y de fondo, no tienen formalismos legales necesarios (...) documentos municipales con tachones o errores, (...) la fotocopia de cédula no viene completa o con agujeros en los números de identificación”²²⁷. Los beneficiarios se quejan de la falta de confianza del Programa: “El PNR no contempla que puedan dar fe de voluntad, los ancianos de la comunidad como personas honorables...”²²⁸. Las autoridades locales también se han referido a ello: “(...) han estado pidiendo constancias de desplazamiento y le hemos apoyado (...); conocemos la realidad del municipio por eso es que no nos hemos negado a dar esa ayuda a la gente, pero de verdad yo miro que un montón de gente viene a pedir papeles que no les podemos dar porque no está la Ley de documentación y eso para mí la verdad es un problema”²²⁹.

²²⁵ Entrevista con Informante 131.

²²⁶ Entrevista con un funcionario del Ejecutivo.

²²⁷ Entrevista con Informante 319.

²²⁸ Entrevista con Informante 259.

²²⁹ Entrevista con Informante 140.

El tema está estrechamente ligado a la problemática de la revictimización que algunos señalan: “en muchos casos el PNR vuelve a victimizar a los que ya sufrieron violaciones muy graves o a sus parientes. Ello es precisamente lo contrario que debería de hacerse en pos de la dignificación”.²³⁰

Es difícil para la EC emitir un juicio definitivo sobre esta problemática, porque la casuística es muy variada y habría que considerar detenidamente las consecuencias de un endurecimiento o una flexibilización de los criterios de calificación. Sin embargo, sobre el tema señalamos dos aspectos que se han puesto en evidencia durante la EC y que son relevantes para eventuales decisiones al respecto.

Una primera observación es sobre la calidad de la documentación requerida por diversos casos de violaciones: en el caso de víctimas fatales, el declarante tiene que producir la documentación inherente al hecho – por ejemplo: acta de defunción – y demostrar su relación con el conflicto armado; en el caso de tortura o violación sexual, siendo imposible solicitar documentación objetiva que acredite lo acontecido, el Programa requiere una declaración jurada del declarante. De tal manera que un usuario en buena fe que acuda al PNR para obtener reparación por haber perdido un familiar necesita producir documentación más voluminosa y, al menos en ciertos casos, difícil de obtener de los registradores civiles.

Por otra parte, un usuario que quiera aprovecharse del Programa puede acudir a él y producir como única documentación que acredite el hecho una declaración jurada donde haga constar haber sido objeto de torturas o tratos crueles. Al respecto, la EC ha recogido información²³¹ acerca de cinco casos en la sede de Panzós, donde cinco diferentes usuarias declararon haber sido violadas, aportando cinco testimonios idénticos del hecho. Al ser confrontadas por el personal de la OR, admitieron haber mentido siguiendo el consejo de un tramitador, quien les había entregado un escrito con la descripción de los hechos que ellas declararon. Esta observación apuntaría a una flexibilización de los requerimientos solicitados a los familiares de víctimas fatales, ya que se establece un valladar que un usuario fraudulento puede fácilmente sobrepasar, alegando otra violación para la cual los requerimientos son menores.

Las expectativas de las y los beneficiarios

Dado que el PNR implementa casi únicamente la medida de resarcimiento económico, las expectativas de las víctimas fatales o sobrevivientes y familiares giran en torno a necesidades y observaciones diversas: “nosotras quisiéramos que la gente que trabaja en el PNR, nos escucharan, sino que casi no nos oyen.... quisiéramos que nos oyeran un poco porque hay mucho dolor mucha tristeza en nuestros corazones, y eso no lo hacen no solo que tenemos que caminar y gastar

²³⁰ Entrevista con un representante de la sociedad civil.

²³¹ Entrevistas con empleados del PNR.

para llegar a la oficina”²³²; “(...)es importante saber escuchar y entender a las comunidades víctimas de la violencia, para tener elementos de reflexión y de esta manera atender de mejor manera a las comunidades”²³³; “(...) no son suficientes las medidas, hay personas que tienen otro tipo de daños; a una persona le dispararon, tiene daños en la cara y la cabeza pero él no va a ser resarcido por eso, lo cual es injusto porque él es sobreviviente del conflicto... Los criterios son demasiado rígidos e incoherentes”.²³⁴

Pese a tener necesidades abrumadoras, los familiares de las víctimas fatales a veces no aceptan el resarcimiento económico con tranquilidad; muchos señalan unos sentimientos encontrados y culpa: “Ayer me dieron mi cheque de resarcimiento, nos dieron ocho mil a cada uno... pensamos que iba a ser menos, me sentí triste porque por más que ayude el gobierno no nos va a devolver a mi papá...cuando me dieron mi dinero sentí feo porque yo no he vendido nada para que me den dinero...ni siquiera se a donde lo fueron a tirar, tan siquiera los huesitos que encontremos, viera la tristeza que me da ahora que todos están preparando el día de los santos, van a limpiar el lugar donde están sus familiares enterrados, le pintan su panteón, los adornan con flores y les llevan coronas...mientras que nosotros no tenemos a quien ir a buscar”. Otros utilizan recursos emotivos que les permiten manejar la situación: “(...) espero que nos den vivienda, porque tal vez esa era la herencia que nos daba nuestro papá”.

“Estamos concientes de que lo que está haciendo el Programa es bueno, pero a veces parece que no lo hacen bien,...por ejemplo no nos han tomado en cuenta, en el acompañamiento legal, sólo hemos visto alguna gente del PNUD, no hay preocupación del PNR. Pierden mucho tiempo en el registro de la información y con los documentos que nos piden...parece que juegan con nuestra dignidad, tal vez no nos ponen atención...quieren datos exactos”.²³⁵

Otros se refieren a las limitaciones de las medidas individuales con respecto a las colectivas, que ya hemos examinado en el apartado anterior: “las medidas no responden mucho a lo que necesitamos, porque quisiéramos vivienda, láminas por ejemplo, o proyectos productivos, no queremos ayuda individual, sino ayuda colectiva es decir comunitaria. Hemos visto que la ayuda individual provoca algunos conflictos. Quisiéramos que las cosas se fueran complementando un poco”.²³⁶

Conclusiones

- (i) Hasta la fecha, el PNR no pone en práctica el enfoque integral de la reparación: con algunas excepciones relativas a acciones de dignificación –

²³² Grupo focal con familiares de víctimas fatales y víctimas sobrevivientes del Conflicto Armado Interno en la Comunidad Las Conchas, de Cobán, A.V: y que no han recibido resarcimiento.

²³³ Entrevista con Informante 284.

²³⁴ Contextualizador de la sede regional del PNR en Chimaltenango.

²³⁵ Grupo focal de víctimas del conflicto armado que ya recibieron algún tipo de resarcimiento económico, en la región ixil, en el municipio de Nebaj, Quiché.

²³⁶ Grupo focal de beneficiados en la aldea Las Pacayas del municipio de San Cristóbal, Alta Verapaz.

y, especialmente, a las exhumaciones – el Programa se limita a implementar el resarcimiento económico. No se ha logrado implementar la propuesta técnica basada en el Maya Kem.

- (ii) Las comunidades solicitan el apoyo para la aplicación de otras medidas y acciones, tales como: acceso a la Justicia, acompañamiento jurídico social previo, vivienda, tierra, acompañamiento psicosocial integral, proyectos productivos. Un enfoque integral en la aplicación del resarcimiento no solamente ha sido recomendado por la CEH y está incluido en el diseño del PNR; también es una necesidad sentida desde las mismas comunidades, ya que la práctica aislada del resarcimiento económico individual a las víctimas no incentiva la reconciliación comunitaria y, en algunos casos, ha profundizado divisiones y creado sentimientos de culpabilidad en las y los beneficiarios.
- (iii) Los procedimientos administrativos para que los usuarios potenciales puedan beneficiarse del Programa son demasiado burocráticos y legalistas, privilegiando la aplicación estricta de normas del Derecho Civil por sobre los principios de celeridad, no formalismo y sencillez.
- (iv) Entre los principales obstáculos para el otorgamiento del resarcimiento económico está el hecho de que las personas abordadas por el Programa de manera individual, a menudo tienen dificultades para obtener la documentación requerida por el PNR.
- (v) La gran mayoría de los interlocutores entrevistados en el curso de esta evaluación – víctimas, representantes de organizaciones de la sociedad civil, empleados del PNR, miembros de la Comisión, funcionarios del Estado, observadores e interlocutores informados – coinciden en señalar que los procedimientos administrativos del PNR son demasiado burocráticos, de enfoque legalista excesivamente “judicializado”. También se han registrado opiniones – de fuentes igualmente diversificadas – que se preocupan observando que en algunos casos el PNR ha otorgado resarcimiento económico a personas que engañaron al Programa, que produjeron documentación falsa, que mintieron en su declaración.
- (vi) Es difícil para la EC emitir un juicio definitivo sobre esta problemática, porque la casuística es muy variada y habría que considerar detenidamente las consecuencias de un endurecimiento o una flexibilización de los criterios de calificación. Sin embargo, es relevante considerar aquí que son diversos los niveles de requerimientos solicitados en caso de diversas violaciones; por ejemplo, para la población beneficiaria es más difícil producir la documentación requerida para los casos de víctimas fatales que para los casos de tortura o violación sexual. Asimismo, es evidente que la primacía de la estricta aplicación de normas de Derecho Civil sobre los principios orientadores de la Administración Pública – celeridad, no formalismo, sencillez – conlleva el riesgo de revictimizar a quienes solicitan el resarcimiento económico.

4.5. COORDINACIÓN Y SINERGIAS ENTRE EL PNR Y LOS PROGRAMAS DE APOYO

Durante la breve historia del Programa Nacional de Resarcimiento, se han sumado a los esfuerzos por cumplir con el mandato de resarcir a las víctimas del conflicto armado interno dos componentes de cooperación internacional: la Agencia Alemana de Cooperación Técnica (GTZ), por medio del Programa de Apoyo al Proceso de Paz y Conciliación Nacional (PCON); y el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) por medio de DIGAP y el Documento de Proyecto PRODOC.

La GTZ ha dado asesoría técnica por medio de consultorías específicas para el soporte de programas de apoyo que van de la organización institucional hasta el diseño organizacional pasando por los manuales de procesos y la organización del componente jurídico.

PNUD ha participado en partes medulares del resarcimiento como la coordinación de las exhumaciones y el acompañamiento psicosocial, pero también tiene acción directa en la administración financiera de los recursos de PNR, a partir de la disolución del fideicomiso de SEPAZ-Bancafé, desde octubre del 2006.

Aunque las acciones de cada uno de los cooperantes aparecen en los proyectos de cooperación, existe una coordinación espontánea entre ambas agencias que da lugar a la posibilidad de atender aspectos no contemplados en el papel y que se generan durante la acción misma del desarrollo del PNR, apunta Jörg Freiberg de GTZ.

De acuerdo con Christina Elich de PNUD, hace falta establecer una coordinación formal que de seguimiento a las acciones de cooperación, aunque la comunicación directa entre ambas agencias y el programa ha ayudado en la labor, pero no en el monitoreo puntual de las acciones: “Se ha establecido una reunión con las agencias cooperantes, donde se ha dado un buen ejercicio de comunicación y seguimiento, pero creo que esto no ha sido suficiente”.²³⁷

Aunque las consultorías que ha apoyado la GTZ han arrojado informes, resultados y documentos, estos no han sido aplicados por razones diversas que van desde la falta de tiempo para socializar los resultados, hasta revisiones conjuntas que han entrampado los procesos.

Según el Coordinador del PCON, de los resultados de la consultoría sobre Desarrollo Organizacional que realizó el doctor Karl Schleich, solamente se ha tomado el tema del establecimiento de una oficina de gestión desconcentrada, la

²³⁷ Entrevista con Christina Elich, Oficial de proyectos del PNUD.

cual ha permitido un mejor ordenamiento de las sedes regionales y el relacionamiento de éstas con la sede central.

Muestra de la coordinación entre los tres componentes es la realización del primer Informe Temático del PNR: *La Vida No tiene Precio*. Un documento que recoge visiones y opiniones de gente que trabaja en el programa y de visores externos que fue posible gracias a la buena comunicación y colaboración entre GTZ, que facilitó la coordinación técnica y editorial, PNUD y el PNR.

La oficina de recursos humanos del PNR insiste en que es necesaria la socialización de los resultados de las consultorías para poner las recomendaciones y acciones que sean pertinentes en acción. Una funcionaria del PNR sostiene que “por el momento no conocemos los resultados finales del trabajo que hicieron los consultores de GTZ, pero creemos que ese trabajo debe servir para el mejoramiento de las acciones del PNR”.²³⁸

Una consultora de GTZ/PCON comentó que las consultorías se han dado con alguna dificultad, pues ella tuvo que conquistar la confianza de los técnicos: “(...) quizá faltó una decisión firme que explicara a todos la importancia estratégica de las consultorías”.²³⁹ También esta opinión confirma que hacen falta mayores niveles de coordinación entre el PNR y los Programas de Apoyo.

Las dos agencias cooperantes han trabajado con el programa a partir de 2004-2005, y han contribuido en el desarrollo del mismo, aunque no se ha establecido acciones de monitoreo y evaluación que permitan darle un mejor seguimiento a las acciones encaminadas a mejorar los procesos y mecanismos para el resarcimiento integral.

4.6. DOS ENFOQUES TRANSVERSALES: GÉNERO Y DIVERSIDAD ÉTNICA

Este capítulo presenta los principales hallazgos de la evaluación conjunta del PNR, a partir de la valoración de los dos enfoques transversales de la investigación: el de género y el de diversidad étnica. En un primer momento se establecen valoraciones críticas sobre la implementación de estos enfoques dentro y desde el PNR, para pasar luego a evaluar cómo se han trabajado los mismos en los Programas de Apoyo de DIGAP-PNUD y GTZ, particularmente en lo referente al apoyo psicosocial y las exhumaciones con pertinencia cultural y de género. Se incluyen en el Anexo VI las definiciones, los fundamentos y las informaciones de base relativas a estos enfoques.

²³⁸ Entrevista con Informante 113.

²³⁹ Entrevista con Informante 119.

PNR: Género y Diversidad Étnica

El Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), ha definido estrategias, políticas y criterios básicos con pertinencia étnica y de género, con la finalidad de atender de manera eficiente a los familiares de las víctimas del conflicto armado interno, tal como se expresa en el PRODOC – DIGAP, “esto significa que los beneficiarios de los proyectos y actividades apoyadas no pueden excluir, sino reconocer una discriminación positiva a favor de la mujer o la población indígena”²⁴⁰.

Los principios del PNR establecidos en el *Libro Azul*²⁴¹ incluyen los fundamentos jurídicos, los político-humanitarios, los políticos y los culturales²⁴² sobre los que se basan estos enfoques en el Programa.

Asimismo, la pertinencia cultural en la medida de reparación psicosocial sigue los lineamientos de los fundamentos culturales del marco conceptual del resarcimiento cuando éste menciona que “la reparación cultural debe ser transversal a todos los componentes del PNR para evitar que algún componente se convierta en una continuidad de los procesos de discriminación y destrucción cultural a los que los pueblos indígenas han sido sometidos”²⁴³.

Dicha pertinencia cultural permite interactuar y comprender mejor la cosmovisión, los símbolos, los modos de vida y las formas de comunicación de las comunidades con las cuales se está trabajando.

El reconocimiento de la identidad de los Pueblos Indígenas exige el respeto y fomento de los valores culturales indígenas, reconociendo las diferencias culturales que existan entre ellos. “La cultura es entendida como la memoria de las sociedades (objetiva y subjetiva) que resume el conjunto de transformaciones intersubjetivas que dan origen a las expresiones cotidianas en las y los individuos y que se dialogan en los imaginarios sociales, constituyéndose en referentes de identidad y dando sentido de pertenencia.”²⁴⁴

Es por todo esto que la pertinencia cultural es uno de los ejes transversales a toda modalidad de intervención para la reparación psicosocial en un Estado – Nación pluriétnico y multicultural.

A partir de los documentos anteriores, contamos con el material necesario para revisar lo ejecutado por el PNR en estos temas transversales, tanto de la EC como del mismo Programa.

²⁴⁰ PNUD 2003.

²⁴¹ PNR 2004 (2): pág.17

²⁴² Dichos fundamentos están incluidos en el Anexo VI.

²⁴³ PNR 2004 (2): pág.17

²⁴⁴ PNR 2006.

El género y la diversidad étnica en la composición del PNR

El primer indicador para valorar la diversidad cultural en la misma estructura del PNR, es la composición étnica de su personal. La contratación de personal indígena en la sede central y en las sedes regionales, evidencia no sólo el reconocimiento que se hace de las distintas identidades culturales del país dentro del PNR, sino también es un buen indicador del nivel de participación indígena dentro del mismo Programa y habla del derecho que los mayas han adquirido dentro de una estructura de Estado para ser reconocidos como sujetos de procesos sociales.

Según datos recabados en una entrevista, “un 100% del personal es bilingüe, excepto en las oficinas de Zacapa, Costa Sur y San Marcos”. Esta afirmación se confirma en los registros de personal de Chimaltenango, área Ixil y Cobán. Para llegar a este nivel, ha sido necesario recorrer un proceso de aprendizaje en los planos administrativo, técnico y organizativo, con el fin de ubicar al personal maya con las competencias técnico-profesionales suficientes que les permitan desarrollar el trabajo desde un fuerte vínculo de pertenencia e identidad cultural.

Con relación al tema de género, y según los datos obtenidos a lo largo de la evaluación, dentro del personal del PNR se cuentan 107 mujeres y 92 hombres. Al respecto, uno de los Coordinadores Regionales comenta lo siguiente: “se ha cuidado en balancear el género, además se ha considerado y enfatizado que los mismos sean de origen maya, de tal forma que se cuente con personal que maneje al menos los 2 idiomas mayas principales de la región, q’eqchi’ y poqomchi’.” Con ello se responde al objetivo de dar una reparación cultural que cruza, de manera transversal, el accionar del PNR.

Sin embargo, estamos conscientes de que una equidad cultural o de género en términos cuantitativos, no necesariamente garantiza una mayor conciencia de etnia y/o de género, ni acciones positivas en consecuencia. La presencia de varias mujeres indígenas en los puestos de dirección política y ejecutiva del PNR es vista como un acierto, pero ello también implica el fortalecimiento de los procesos de comunicación y formación dentro del mismo Programa, en la toma de acuerdos y decisiones a partir de criterios de igualdad, en los compromisos mutuos por el logro de los objetivos, y en una mística compartida en la gestión.

Algunas opiniones vertidas en las entrevistas por mujeres que ocupan puestos directivos dentro del PNR, nos parecen importantes para evidenciar lo dicho: “...A la vez, estoy y no estoy en este espacio, porque no se me toma en cuenta en decisiones y diseños de otros aspectos propios del programa. Yo siento que es una discriminación subliminal, porque aparentan quedar bien conmigo, pero en el fondo es una farsa”; “Los cambios cualitativos pocos se han dado, debido a que en mi caso y estando en este cargo, no tengo incidencia a nivel administrativo en relación al personal y los procedimientos mismos de atención a las víctimas”; “Para la implementación de Programa, ha sido un cuello de botella la implementación de los enfoques de género y multiculturalidad. El hecho de que

*en el PNR haya mucho personal maya, no quiere decir que se haya resuelto el problema...*²⁴⁵

Como se puede observar a partir de las percepciones anteriores, existen aún vacíos en términos del pleno reconocimiento y respeto a la identidad cultural y de género, específicamente en el caso de las mujeres mayas que fueron entrevistadas. Esto hace necesario que se reviertan prácticas que impiden establecer una cultura de mutuo respeto y tolerancia.

Buena parte del personal del PNR que fue entrevistado, enfatizó la necesidad de capacitarse en los temas de género, diversidad étnica y en la atención adecuada a las personas que acuden a presentar su testimonio en las sedes. A la vez, algunos expresan la necesidad de recibir atención psicológica, debido a que los testimonios que constantemente oyen de las personas declarantes que se presentan a las oficinas del Programa, también los afectan. Incluso, hay varias personas laborando en el PNR que son víctimas directas del conflicto armado interno y que muchas veces se conectan muy fácilmente con los/las declarantes.

En este sentido, el departamento de Recursos Humanos del PNR creó en febrero del 2007 un Plan de Capacitación que busca capacitar a todo el personal en las diferentes temáticas del PNR, de manera sistemática, en tiempo efectivo, con el fin de fortalecer su autoestima y su salud mental. Este plan partió de un diagnóstico de necesidades de capacitación detectadas desde las sedes departamentales y regionales del PNR. Como ejemplo de una de las líneas de capacitación, se ofreció ayuda psicosocial, a través de entrevistas psicológicas individuales y grupales al personal del Programa que trabaja con víctimas del Conflicto Armado Interno. Esto se hizo en las sedes regionales y central a lo largo del año.

Por otra parte, se convocó al especialista en el tema de diversidad cultural, Alan Bolt, para trabajar con los responsables de todas las sedes regionales. El objetivo principal era armonizar visiones y desarrollar estrategias de trabajo culturalmente pertinentes. Lamentablemente, no se alcanzaron los objetivos propuestos y está pendiente una reformulación de este proyecto.

En este mismo sentido, la subdirección de la unidad de Gestión Desconcentrada del PNR manifestó que, para el 2008, se cuenta con un plan de atención a las necesidades de las sedes regionales y que éste está orientado al fortalecimiento de las capacidades del personal del PNR en los temas de género y relaciones interétnicas.

Atendiendo a la información anterior, se revisó el plan indicado, el cual está dirigido específicamente a los entrevistadores de las sedes regionales, con énfasis en elementos técnicos para la recopilación de información de las posibles personas beneficiarias. Se complementa con abordaje de elementos históricos y políticos sobre el CAI.

²⁴⁵ Entrevistas con mujeres usuarias del PNR.

Sin embargo, es importante observar que el documento en mención, no llena las expectativas respecto a las necesidades de sensibilización y formación del personal sobre las relaciones de género y diversidad étnica, por las siguientes razones:

- (i) La multi e interculturalidad, la diversidad étnica y la variable género no aparecen como temas de formación en el esquema de contenidos.
- (ii) El equipo de responsables-facilitadores de la capacitación no incluye a ninguna persona indígena y en su mayoría son hombres.
- (iii) Está dirigido solamente al equipo de entrevistadores.

Como ya se dijo, el personal del PNR también es parte y se enmarca dentro de la complejidad social de Guatemala, principalmente en el ámbito relacionado con la diversidad cultural y las relaciones de género. Si no cuenta con información y formación adecuadas y coherentes con los principios y estrategias del PNR desde ambos enfoques, la contribución a la reconciliación de la sociedad guatemalteca no será la esperada.

Atención a las y los usuarios del Programa

Es importante mencionar que las acciones ejecutadas por la sede central y las sedes regionales, enfatizan y priorizan una atención especial a las mujeres viudas y las violadas sexualmente de origen maya, ya que han sido particularmente las más afectadas por el conflicto armado interno. Según la información obtenida de las bases de datos del PNR, de un total de 27,321 declarantes, 19,860 corresponden a mujeres atendidas, y 7,461 a hombres atendidos. Esta cifra retrata el número de las personas que acuden, en primera instancia, a buscar el resarcimiento, pero también expresan cuál es la situación de la relación hombres-mujeres en las comunidades atendidas.

A este dato, podemos sumar otro ya mencionado en el tema de Eficacia de este documento: según las últimas cifras integradas a la base de datos del PNR, y partir del hecho de que las mujeres son consideradas, en el contexto del conflicto, como una población altamente vulnerable, es relevante que el 83% de los beneficiarios/as del PNR han sido mujeres de los departamentos más afectados del país. El dato anterior apunta hacia un resarcimiento que no sostiene la equidad numérica entre el resarcimiento a hombres y mujeres, pero que considera al grupo más vulnerable y lo atiende respondiendo a los fines, fundamentos y recomendaciones, tanto de la CEH y del mismo Programa.

En una de las entrevistas realizadas a un empleado del PNR, se señaló lo siguiente: “Desde un inicio se ha priorizado y atendido al 100% a las mujeres, ya que son quienes quedaron vulnerables ante el CAI. Lo que hemos observado es que hoy día son muchas las mujeres que lideran ciertos grupos a partir de las gestiones, son viudas y/ huérfanas a quienes se ha ayudado para buscar solución

a sus casos. En su mayoría provienen de las comunidades, y entre ellas se han apoyado.”

En otro sentido, y a pesar de que la gran mayoría del personal que conforma las distintas sedes del PNR es actualmente de origen maya, la EC entrevistó a una usuaria quien se quejó acerca de la mala atención que recibió, especialmente por no recibir atención adecuada en su propio idioma maya²⁴⁶. De conformidad con el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, “el idioma es uno de los pilares sobre los cuales se sostiene la cultura, siendo en particular el vehículo de la adquisición y transmisión de la cosmovisión indígena, de sus conocimientos y valores culturales. En este sentido, todos los idiomas que se hablan en Guatemala, merecen igual respeto”.

Precisamente por hechos como el anterior, es que a partir de la reestructuración del PNR se decide contratar para las sedes regionales a personal principalmente de origen maya, y se decide transmitir las cuñas radiales en 9 idiomas mayas, además del español.

Otro de los sujetos entrevistados expresó lo siguiente: “Yo creo que sí hay pertinencia étnica y de género de trabajo en las comunidades, ya que el personal está muy comprometido con la realidad, existe mucha identificación con las comunidades. En algunas regiones, se trabaja de manera coordinada con consejos de ancianos mayas, y existe un respeto muy grande por las prácticas de los indígenas”.

Con la afirmación anterior coincidieron también varios de los usuarios y usuarias entrevistados, así como los resultados de la encuesta aplicada a todo el personal del PNR. Al realizar en dicha encuesta la pregunta “¿Los procedimientos y acciones del PNR son generalmente respetuosos y están en concordancia con la diversidad cultural de las comunidades beneficiadas?”, la gran mayoría (78%) de quienes participaron en la encuesta respondió que sí.

Llama la atención que este tipo de percepciones del personal del PNR, varía dependiendo de si trabajan en la sede central o en las sedes regionales. Cuando se lee la pregunta acerca de si la aplicación de medidas está contribuyendo a la reconciliación comunitaria, en la ciudad un 47% dice que sí, mientras que en el campo un 64% responde afirmativamente. Esto marca una distancia en la percepción campo-ciudad, que no sólo evidencia visiones de mundo y realidad distintas, sino una frágil comunicación centro-periferia y a la inversa, dentro del mismo PNR.

Observando los planteamientos anteriores, nos va quedando claro que el problema no se resuelve sólo contratando personal indígena, sino también mejorando la capacidad técnica del personal y fortaleciendo procesos, en función

²⁴⁶ Entrevista con una usuaria en Cobán que hizo alusión a su caso, atendido antes del 2005.

de los objetivos del Programa. Entendemos bien que todo lo anterior se inscribe en contextos reales de discriminación y racismo, que nos es imposible negar.

Algunos de los entrevistados consideraron que el problema no es el PNR en sí mismo, sino cómo se implementan las acciones en el marco de cada contexto cultural. Una de las opiniones señala: “creo que en el área Ixil no ha habido tanto problema en este tema porque los que trabajan en la oficina son Ixiles”. Consideran que conocer el idioma, las costumbres y la cosmovisión de los usuarios/as son elementos valiosos para una reparación más efectiva desde el inicio del proceso. Esto responde al principio de resarcir y reparar, atendiendo las particularidades culturales de los beneficiarios y beneficiarias.

Sin embargo, se considera importante insistir en que la presencia de indígenas o mujeres en los espacios de decisión no garantizan una mejor respuesta a ninguna de las dos poblaciones mencionadas. Si quienes atienden a las/los declarantes no tienen ni la capacidad ni la sensibilidad necesarias, la sensación es que se provoca una re-victimización de las víctimas, sobre todo si son mujeres indígenas violadas, viudas o huérfanas.

Mujeres víctimas de violación sexual

Durante la EC se realizó una reunión especial con mujeres víctimas de violación sexual durante el conflicto armado interno. Las mujeres manifestaron en este espacio su agradecimiento al PNR por la ayuda económica, pero expresaron que aún se encuentran con mucho dolor y sufrimiento por lo que sucedió en esa época, pero que tienen la esperanza de algún puedan tener la capacidad de entender y comprender su dolor, por lo mismo solicitan apoyo psicológico “para curar la herida de nuestros corazones”.

Por otra parte, varias de las presentes enfatizaron que este dolor solamente está en el corazón de cada una, ya que no han podido comentar a sus padres y esposos lo que sucedió, por miedo a ser rechazadas, “porque conociendo a mi esposo es posible que me puede sacar de la casa”. En el grupo, una víctima comentó que su experiencia de vida fue dura, debido a que ella le confesó a su pareja y su pareja la abandonó condenándola “de que fui una cualquiera con esos tipos, solamente Dios sabe que pasó conmigo, y de lo que estoy sufriendo todavía”.

Esto confirma lo que se señala en el Libro Azul del PNR: “para las mujeres mayas víctimas de violencia sexual, también ha habido consecuencias específicas en lo que se refiere a su integración en las comunidades.”

Cambios en la vida de mujeres y hombres

El resarcimiento económico no se ha hecho acompañar por la aplicación de otras medidas de manera más integral, por lo cual ha provocado ciertas reacciones

dentro y fuera de las comunidades atendidas. A partir de la información recabada en las entrevistas realizadas, se expresó que algunas beneficiarias han abierto pequeños negocios, otras pudieron atender problemas de salud, otras más repartieron parte del dinero a sus hijos o a la Iglesia, otras apartaron para su entierro y otras, según lo señala la Presidenta de la CNR, Rosalina Tuyuc: “Por primera vez, (...) tuvieron la decisión de comprar un su corte, un su arete. Ellas mismas eligieron lo que querían usar, ya no sus hijos”.

Otro entrevistado dijo: “He sabido de casos, algunas mujeres el dinero lo repartieron con cuatro hijos, se hizo una misa, compartieron con sus amistades, realizaron ceremonias del mayajak o maya, han dado un sabor diferente al resarcimiento, yo veo que dicho resarcimiento es un reconocimiento de su lucha y dolor, que se reconoció el daño causado por el Estado, reconocimiento a su dignidad. El resarcimiento material, también tiene enfoque espiritual”.

A la pregunta hecha al personal del PNR sobre si las acciones del PNR han cambiado en algo la vida de las mujeres beneficiadas, el 32% de los empleados del Programa encuestados respondieron que las cambió mucho o totalmente; el 51% sostiene que se cambió poco y el 9% en nada. Un resultado similar muestra la pregunta acerca de cambios en la vida de los hombres usuarios, generados por el PNR: 30% mucho o totalmente; 52% poco, mientras el 9% de los que contestaron la encuesta sostiene que no se cambió en nada.

Algunos insumos recogidos por la EC revelan también problemas que en algunos casos han sido generados por el resarcimiento económico individual. Algunos de los interlocutores de la EC, en particular representantes de organizaciones de víctimas, afirman que el resarcimiento económico en algunos casos ha causado división comunitaria y familiar, puesto que algunas personas resarcidas – a menudo mujeres viudas –han sido manipuladas por sus hijos, “algunos hasta han tratado de envenenar a la madre con tal de quedarse con el dinero²⁴⁷”.

Han manifestado, además, que no hay cambios cualitativos a causa del resarcimiento económico²⁴⁸; muchas de las personas entrevistadas, piden que el programa aplique todas las medidas, y no sólo la del resarcimiento.

Pertinencia cultural en el tema de la Reparación Psicosocial

En el marco del trabajo realizado por el PNR y las Organizaciones Ejecutoras de apoyo al Programa, las personas entrevistadas y los grupos focales de beneficiarios/as, enfatizaron la necesidad de mejorar sus métodos y técnicas de

²⁴⁷ Entrevistas con empleados PNR.

²⁴⁸“Con relación a los cambios en las comunidades, esa es una de las cuestiones que platicamos, nosotros nos damos cuenta que a veces no hay cambio, pensamos que el programa necesita un monitoreo o un seguimiento para que la gente se sienta apoyada a utilizar adecuadamente los recursos que el programa da en raras ocasiones las familias si lo utilizan bien.” (Entrevista realizada con empleados de la OR de Chimaltenango).

trabajo, debido a la falta de enfoque maya en sus procesos comunitarios. Tal es caso de la medida de Reparación Psicosocial, que pide de quienes lo implementan una mayor identificación con otras identidades culturales que no sean la propia y más conocimiento del ser maya, desde su práctica. “La metodología es débil aún porque no se ha tomado en cuenta el enfoque maya”, expresó uno de los sujetos entrevistados.

Las Organizaciones Ejecutoras son las encargadas de implementar y desarrollar las medidas de reparación psicosocial y de exhumaciones. Estas organizaciones tienen en la obligación de fundamentar su accionar en los principios y los criterios políticos y sociales del PNR, en este caso respecto de la diversidad cultural y el enfoque de género.

Algunas de las Ejecutoras impulsan prácticas o costumbres mayas como la invocación, sin preguntar quién de la comunidad es la persona indicada para hacerla. En este caso “no cualquiera lo puede hacer”, sino son los guías mayas (ajq’ijab’). Se considera una falta de respeto que esto no se tome en cuenta.

“Hay que entender bien lo maya, aún no se comprende. Consideramos éste un tema complejo para tratar con las Ejecutoras porque incluye lo multicultural y lo de género.”²⁴⁹ Es necesario hacer un ajuste sobre el método maya de aprendizaje y la metodología participativa que significa “... hacer con la gente, no que la gente haga”. Esta práctica parte de que la gente proponga qué y cómo impulsar lo psicosocial, no que las Organizaciones Ejecutoras digan cómo hacerlo, porque éstas consideran que la sola participación de la gente ya implica una metodología participativa. El PNR, como entidad rectora del Estado en materia de resarcimiento y reconciliación, es la obligada de definir los principios de una práctica que parte del enfoque de género y del reconocimiento pleno de las identidades culturales.

El trabajo del PNR está mucho más enfocado a las comunidades rurales indígenas y responde a que la mayoría de las víctimas eran parte de etnias mayas. Sin embargo, cuando se inicia el acompañamiento psicosocial, debe basarse principalmente en la cosmovisión de cada población.

“Cuando digo que en las organizaciones de DDHH no se promueve la integración multicultural digo que es un problema enorme.... ¿cómo vamos a promover una reconciliación más amplia cuando no hay sensibilidad para la multiculturalidad entre las mismas organizaciones de la sociedad civil?”²⁵⁰.

Conclusiones

- (i) Hay equidad de género y étnica en la conformación del personal que integra el PNR, tanto en sus sedes regionales como en la sede central. Esto

²⁴⁹ Entrevista con empleada del PNR.

²⁵⁰ Entrevista con una funcionaria estatal de cultura maya.

trasciende a los niveles más altos de responsabilidad política, dirección y ejecución del Programa. Esto habla de una gestión del PNR que observa la pertinencia cultural y el enfoque de género desde sus niveles de organización interna.

- (ii) En la gran mayoría de los casos es visible el uso de idiomas mayas de parte del personal del PNR con los usuarios y usuarias del Programa en las comunidades. Esto responde a un enfoque de trabajo culturalmente pertinente, hecho que generalmente también se expresa en una atención respetuosa a los y las usuarias del Programa. Sin embargo, todavía hay espacio para mejorar en la formación y sensibilidad del personal del PNR con relación a la equidad de género y a la inter y multiculturalidad.
- (iii) El PNR no ha profundizado del todo la base filosófica, conceptual y vivencial de la cultura maya en función del diseño de sus programas y metodologías.
- (iv) Las mujeres víctimas de violación sexual aún siguen afectadas emocionalmente por las heridas del pasado.

Los TdR definen Eficacia como “el grado en que los objetivos y los resultados del Programa Nacional de Resarcimiento han sido alcanzados y/o es previsible que se alcancen”. Por lo tanto, para llegar a establecer los juicios valorativos sobre la eficacia es necesario cruzar el universo del *deber ser* con los avances reales que se presentan en el momento de la evaluación. Sin embargo, en el caso del PNR se detectaron grandes vacíos en la definición de ambos universos: (i) en la misma definición de los resultados y propósitos del Programa; y, (ii) en el registro de los resultados alcanzado que lleva el PNR²⁵¹. Esta situación dificultó la apreciación de la eficacia, haciendo imposible su medición precisa.

Con relación a la eficacia de los Programas de Apoyo, el análisis muestra la relación entre los propósitos planificados por ambos programas y los alcances apreciables a la fecha de la evaluación.

5.1. Eficacia del PNR

Como ya se mencionó anteriormente, la tarea de medir la eficacia del PNR ha sido compleja, lo cual fue confirmado durante las entrevistas por uno de los empleados del Programa: “la eficacia debe ser medida en comparación de algo: si no hay un plan cualquier cosa va a ser logro. No conozco los planes del PNR; lo que sí tenemos es un sentimiento de satisfacción por lo logrado”²⁵².

Esta carencia de un marco programático, rebasó las intenciones del equipo evaluador de medir con precisión los resultados del Programa desde su constitución, y nos hizo definir otras rutas metodológicas. Recurrimos, en primer lugar al *Libro Azul*, documento de consulta del PNR, texto de referencia de la institución²⁵³. Este libro define los fines del PNR y su naturaleza, pero además nos marcó la siguiente ruta de consulta: “El Programa Nacional de Resarcimiento se concibe como un procesos que incluye un conjunto de políticas, proyectos y acciones que se realizan con el propósito de reparar, resarcir, restituir, indemnizar, asistir, rehabilitar y dignificar a las víctimas del enfrentamiento armado. El Programa debe ser de naturaleza estatal y civil, dirigido a la población civil afectada por violaciones a los derechos humanos generadas por el enfrentamiento armado interno y con prioridad a quienes se encuentran en condiciones de vulnerabilidad. Para este propósito se tomará como base las recomendaciones del Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH)”²⁵⁴.

²⁵¹ En secciones anteriores de este Informe nos hemos referido a algunas debilidades que muestra el diseño del PNR – especialmente en su dimensión cuantitativa – y a la ausencia de un sistema de monitoreo eficaz al interior del Programa.

²⁵² Entrevista con Informante 312.

²⁵³ En los primeros capítulos de esta Evaluación, (específicamente en el de Antecedentes y el de Pertinencia y Relevancia), se explican la naturaleza, características e importancia del *Libro Azul*.

²⁵⁴ Libro Azul PNR, el subrayado es nuestro.

El mismo documento define también que la población afectada, no sólo deberá ser consultada, sino participar activamente, “tanto en la definición, como en la ejecución y evaluación del presente programa”. En este sentido, un primer hallazgo en términos de la eficacia del PNR es el de tener, como presidenta de la CNR a Rosalina Tuyuc. Ella es una figura emblemática que representa a las organizaciones de víctimas sobrevivientes del conflicto y a los familiares de víctimas, específicamente a las indígenas, y desde su posición tiene la potestad de establecer las directrices del PNR, junto con el resto de miembros de la Comisión.

En el *Libro Azul* también se señala que las medidas de resarcimiento serán individuales y colectivas, y orientadas a facilitar la reconciliación. En ese contexto, en el cual el PNR tiene “como fin superior fortalecer el proceso de la paz y favorecer la reconciliación en la sociedad guatemalteca”; de tal manera que los criterios desde que medir la eficacia deberían corresponder con los fines planteados en ese mismo documento:

1. Corresponder al derecho de reparación y resarcimiento a las víctimas de violaciones a los derechos humanos.
2. Cumplir con las obligaciones contraídas por el Estado de Guatemala, en relación a los convenios internacionales en materia de derechos humanos de los cuales el país es parte.
3. Dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado guatemalteco en los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y el Acuerdo para el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico y su correspondiente informe.
4. Dar cumplimiento a las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico con participación y trabajo conjunto entre representantes del Estado y la sociedad civil.

Todo lo anterior nos llevó directamente al Informe de la CEH, *Guatemala Memoria del Silencio*, documento fundamental en el tema del resarcimiento en Guatemala. Nuestra primera referencia la constituyen, entonces, las cifras propuestas por Informe de la CEH, sintetizadas en las primeras dos conclusiones del mismo, ya que no se cuenta con un censo realizado por el PNR²⁵⁵:

- (i) “Con el estallido del enfrentamiento armado interno en 1962, Guatemala entró en una etapa sumamente trágica y devastadora de su historia, de enormes costos en términos humanos, materiales, institucionales y

²⁵⁵ Al respecto es relevante recordar aquí que la CEH presentó un conjunto muy amplio de casos de violaciones a los derechos humanos y hechos de violencia; sin embargo se trata tan sólo de un sub-universo de la totalidad de casos que se dieron, ya que la CEH presentó en su Informe solamente los casos que: (i) procedían de la declaración de uno o más testigos; (ii) fueron investigados y/o analizados por la Comisión; (iii) como resultado del análisis, cumplían con los requerimientos mínimos para que la CEH llegara a la convicción de que los casos efectivamente habían acontecido. Por lo tanto, a título de ejemplo, no están incluidos en el Informe de la CEH los casos que no ocurrieron y no fueron denunciados a la Comisión, ni los casos denunciados sobre los cuales la CEH no pudo reunir suficientes elementos sobre los que basar su convicción.

morales. En su labor de documentación de las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia vinculados al enfrentamiento armado, CEH registró un total de 42,275 víctimas (...). De ellas, 23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada. De las víctimas plenamente identificadas, el 83% eran mayas y el 17% eran ladinos.”

- (ii) “Combinando estos datos con otros estudios realizados sobre la violencia política en Guatemala, la CEH estima que el saldo de muertos y desaparecidos del enfrentamiento fratricida llegó a más de doscientas mil personas”²⁵⁶.

La CEH ilustra algunas tendencias y características propias del conjunto de casos que presenta, por ejemplo, con relación a la concentración territorial de los hechos registrados. Además, según la CEH, el 93% de los casos registrados se atribuyen al Estado, en particular al Ejército, las fuerzas de seguridad y grupos paramilitares; la CEH también concluye en su informe que se cometieron actos de genocidio, y que el 90% de las víctimas registradas por la CEH corresponde a población civil que no participaba en grupos armados.

A partir de la información anterior, y de los otros elementos de caracterización contenidos en el Informe de la CEH, contamos con tres variables para medir la eficacia: (i) Una estimación del número total de víctimas fatales del conflicto armado interno; (ii) La responsabilidad del Estado de resarcirlas a través de la institucionalidad designada para ello; y (iii) Datos específicos sobre las poblaciones más afectadas por el conflicto. Esta información se cruzó con los datos de las medidas de aplicación que el PNR ha implementado o dejado de implementar, principalmente desde finales del año 2005 a la fecha, y básicamente en materia de resarcimiento económico. Además, las percepciones recabadas en las encuestas, y las opiniones recogidas en las entrevistas y grupos focales determinaron escenarios contrafactuales y la posibilidad de triangular informaciones.

Reparación y resarcimiento a las víctimas de violaciones a los derechos humanos

Como ya se mencionara antes, en los fines contenidos en el *Libro Azul* se habla de darle cumplimiento a las obligaciones contraídas por el Estado de Guatemala, en relación a los convenios internacionales en materia de derechos humanos de los cuales el país es parte. También se habla de dar cumplimiento a los compromisos adquiridos por el Estado guatemalteco en los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos y el Acuerdo para el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico y su correspondiente informe.

²⁵⁶ CEH 1999: tomo V.

En ese sentido, un primer logro del PNR sería el siguiente: “El día martes 6 de julio de 2004, en el Palacio Nacional de la Cultura, el Señor Presidente Constitucional de la República, licenciado Oscar Berger, y el Señor Vicepresidente Eduardo Stein, ante la presencia de muchas víctimas sobrevivientes y familiares de víctimas del conflicto armado interno, tomaron el juramento de las trece personas que pasamos a integrar la Segunda Comisión Nacional de Resarcimiento. Ese día, el Señor Presidente Berger, como Jefe del Estado de Guatemala, pidió perdón en nombre del Estado, pidió el perdón de las víctimas por los crímenes cometidos durante los 36 años de guerra que sufrimos entre 1960 y 1996.”²⁵⁷ Con ello, no sólo se hace un reconocimiento oficial y público a la institucionalidad estatal responsable del resarcimiento, no sólo se integra al más alto nivel del PNR a una mujer indígena sobreviviente del conflicto y representante de las organizaciones de víctimas, sino que un mandatario de Estado, en su calidad de representante del mismo, reconoce la responsabilidad del Estado en el conflicto armado interno.

Por otra parte, el *Libro Azul* señala que el PNR funcionará no menos de diez años a partir de su fecha de creación, que oficialmente se establece en mayo del año 2003. Sin embargo, hasta agosto del 2004 el plan estratégico del PNR que había sido diseñado por un consultor externo no se había ejecutado²⁵⁸, el resarcimiento económico no se había otorgado a las víctimas, y las presiones de las organizaciones de víctimas y de la sociedad civil seguían siendo fuertes. Es el gobierno central el que toma la decisión de poner en las manos de la SEPAZ la reestructuración del PNR. El entonces subsecretario de la Paz y hoy director del PNR, Martín Arévalo, sería el encargado de darle seguimiento a esta decisión.

Durante el 2005, los recursos asignados se usaron principalmente para poner a funcionar el PNR en sus aspectos administrativos, normativos, de procedimientos, en sus controles internos, estrategias de operación, y logística, entre otros. Como bien lo refiere una de las personas entrevistadas: “El primer hecho positivo que hay que registrar y celebrar es que, finalmente, empezó la ejecución del PNR, luego de la intervención de la Comisión a raíz de las contradicciones entre organizaciones de la sociedad civil”²⁵⁹.

Esta reestructuración del PNR define un nuevo comienzo para el Programa, a partir de la implementación de una medida en particular: el resarcimiento económico. A pesar de que la inversión social tiene que estar completamente ligada al proyecto de resarcimiento integral, el primer director del PNR, Rafael Herrarte señaló que²⁶⁰: “...si se hace un mapeo de las comunidades que sufrieron un mayor impacto durante el conflicto armado interno, coinciden en casi la totalidad de los casos con las regiones en donde hoy día se encuentran los más altos índices de extrema pobreza, lo que reforzaba la idea de que el resarcimiento

²⁵⁷ Rosalina Tuyuc, Presidenta CNR en Primer Informe PNR, 2007.

²⁵⁸ El primero fue presentado por la IMIPC(Libro blanco) en el año 2002. Luego otro Plan Estratégico sería presentado a la CNR el 13/12/2004 por Rogelio Azurdia de León.

²⁵⁹ Entrevista con Informante 310.

²⁶⁰ En Primer Informe PNR, 2007.Pág.33

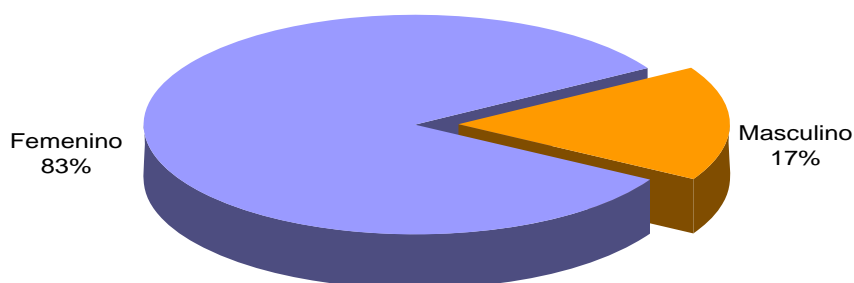
debía ser, en primera instancia, una inversión social priorizada que incidiera en el conjunto de aspectos necesarios para vencer la pobreza.”

Según el actual Director Ejecutivo del PNR: “además de la fuerte presión por agilizar el proceso, debido a los muchos compromisos y los pocos resultados, existía el descontrol en el sistema administrativo-financiero y en el proceso de calificación de víctimas y beneficiarios. También existía una profunda confusión entre la función política de la Comisión Nacional de Resarcimiento y el papel técnico del personal del Programa....”²⁶¹.

A pesar de lo anterior y de que ese año los recursos asignados y no ejecutados por el PNR se reasignaron para atender la emergencia del *Stan*, se lograron las primeras entregas de resarcimiento económico a 204 beneficiarios, especialmente personas ancianas: los primeros casos de atención a una población sumamente vulnerable, así como lo establecen las prioridades del PNR²⁶². Al respecto, otro de los sujetos entrevistados indica como el inicio de las operaciones de por sí es un logro: “Hay logros si se compara con el PNR antes de la reestructuración. El PNR estaba estancado”

Las mujeres – y las viudas en particular –son consideradas como población altamente vulnerable. Al respecto, la EC encontró que el 83% de los beneficiarios/as del PNR han sido mujeres, lo cual puede observarse en la gráfica siguiente²⁶³:

Gráfica II: Distribución por sexo de las y los beneficiarios de resarcimiento económico.



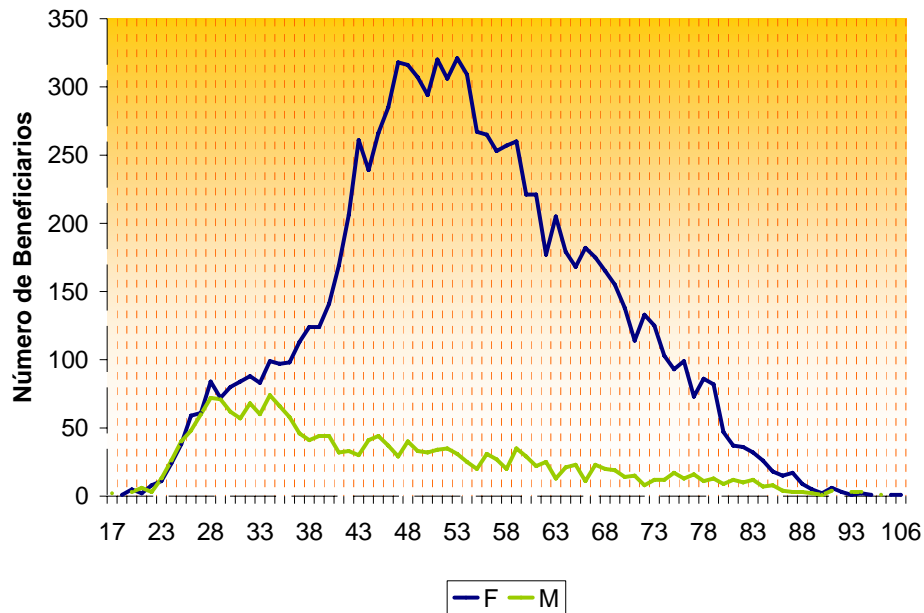
²⁶¹ Ibid.

²⁶² “Se prestará atención prioritaria a los casos de discapacidad que no permita la reinserción productiva; asimismo, a los casos de los adultos mayores, víctimas del enfrentamiento armado interno, a quienes por su edad se les dificulta el acceso hacia otras medidas establecidas.....”. En *Libro Azul*, Medidas de Indemnización Económica, numeral 90, pág.27.

²⁶³ Hay que tomar en cuenta que las dos gráficas siguientes están construidas sobre los 11,923 beneficiarios de los años 2006 y 2007, es decir que los 204 del año 2005 no están contabilizados aquí.

La mayoría de las beneficiarias están situadas entre las edades de 43 a 63 años, como puede observarse en la gráfica siguiente:

Gráfica III: Distribución por edad de los y las beneficiarios de resarcimiento económico.

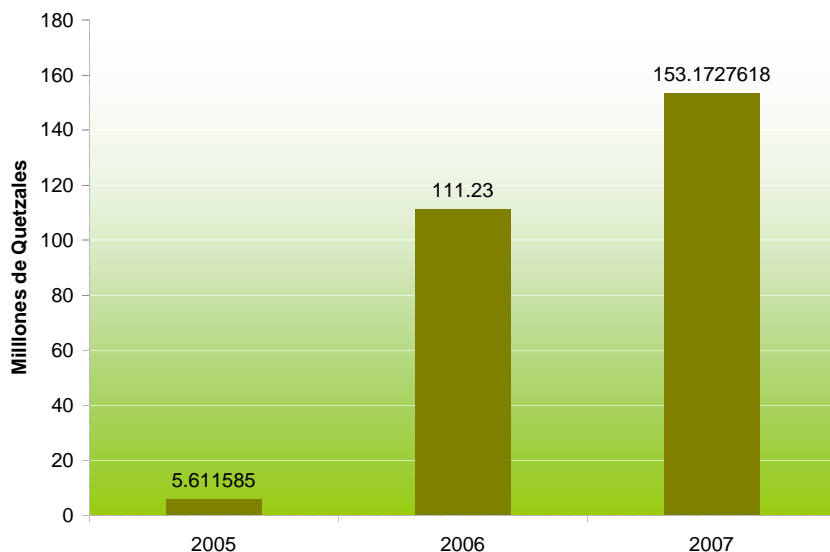


Al 13 de noviembre del 2007, existen un total de 39,882 expedientes abiertos desde el inicio del PNR, que se encuentran repartidos entre la Sede Central (28,563) y las ORs (11,319). Durante el transcurso de esta evaluación los expedientes situados en las ORs fueron trasladados a la Sede Central, completándose el traslado el 6 de Diciembre.

Desde ese primer resarcimiento otorgado en el 2005, el PNR ha resarcido económicamente a 12,126 beneficiarios/as según los datos registrados por el PNR al 1 de Diciembre de 2007. Después de cuatro semanas de procesamiento por parte del equipo del Programa de los dictámenes de la Comisión, se ha cifrado el total de beneficiarios en 11,923 para los años 2006 y 2007, y sumando las 204 entregas del 2005 se obtiene la cifra final²⁶⁴.

²⁶⁴ Hay que señalar que el número de entregas no corresponde exactamente al número de beneficiarios. Sin embargo, un estudio de la Unidad de Informática indica que la sumatoria de ambas variables produce un margen de error menor al 1%, así que, por las finalidades de la EC, el dato resultante es relevante.

Gráfica IV: Distribución por años de entrega del monto total entregado en concepto de resarcimiento económico.

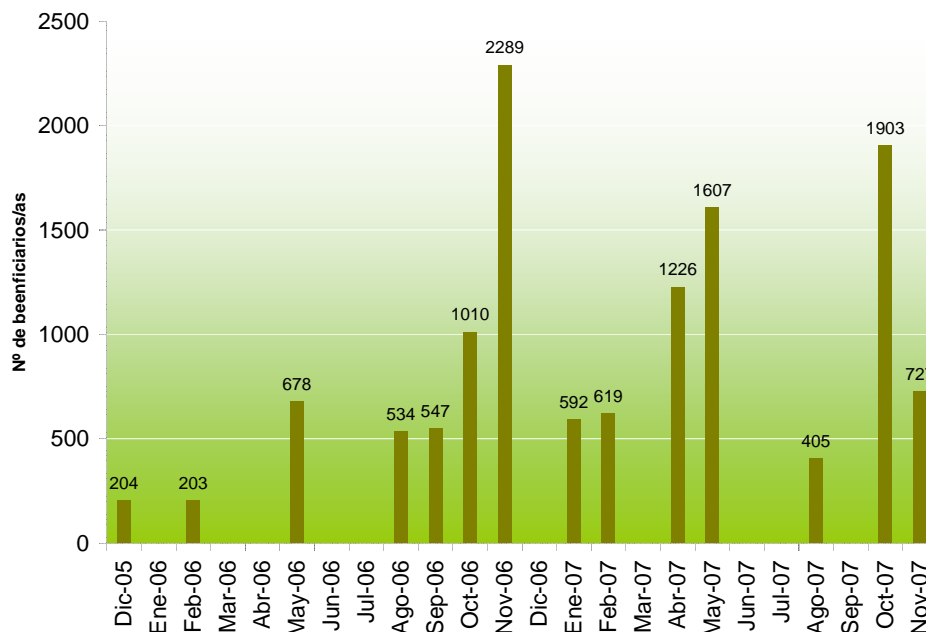


Como podemos ver, luego del 2005 se dan grandes variaciones en las entregas mensuales, desde un máximo de 2,288 entregas en el mes de noviembre del 2006 hasta meses durante los cuales no se hizo ninguna entrega. El monto total repartido entre los beneficiarios/as supera los 270 millones de quetzales.

Sin embargo, el Procurador de Derechos Humanos de Guatemala, en su informe PDH del año 2006, titulado *Aspectos Sustantivos de la Política de Reparaciones Ejecutada por el Programa Nacional de Resarcimiento*, critica que el PNR apenas ha ejecutado al 18 de octubre del 2006 el 8% de su presupuesto anual, principalmente en gastos de funcionamiento. Como ya se mencionara en la parte de antecedentes, durante ese periodo fue cuando el Banco del Café cierra operaciones, y el Fideicomiso de la SEPAZ, al cual estaba adscrito el del PNR, queda congelado. Tal como lo señala bien una de las personas entrevistadas: “El tema de financiamiento ha debilitado los procesos”²⁶⁵.

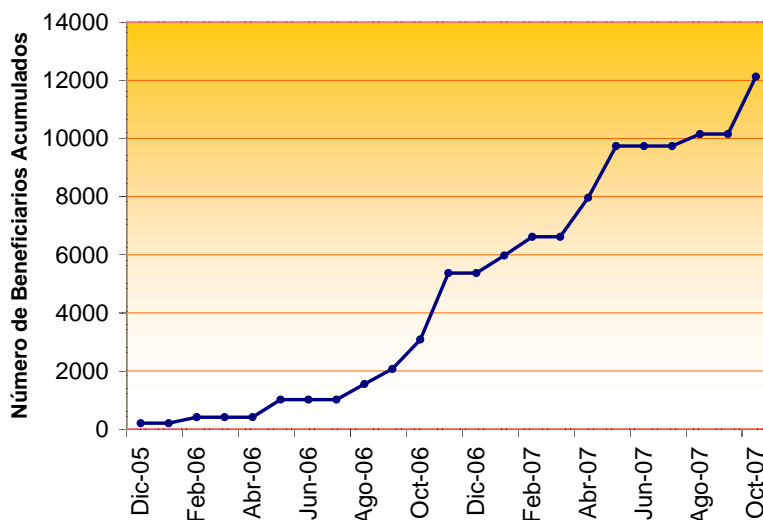
Gráfica V: Distribución por meses de entrega del monto total entregado en concepto de resarcimiento económico.

²⁶⁵ Entrevista empleado Del PNR.



Una medida de eficacia se puede establecer a partir de la comparación en el número de entregas a lo largo del periodo de funcionamiento del PNR. En la siguiente gráfica se aprecia el salto a partir del 2005:

Gráfica VI: Número acumulativo de beneficiarios/as que obtuvieron resarcimiento económico desde diciembre 2005 a octubre 2007.



Sin embargo, una medida de eficacia del PNR no puede basarse únicamente en ese salto cuantitativo, sino en la comparación de los niveles de entrega con la cifra total de víctimas del conflicto armado que, de acuerdo con los criterios del PNR, tienen derecho al resarcimiento económico; luego se podría proyectar esta valoración sobre el periodo previsto de funcionamiento del Programa. En ausencia

de un censo²⁶⁶ que el PNR haya realizado para medir el número de víctimas, únicamente contamos con las cifras que nos ofrece el informe de la CEH, y por lo tanto el término de comparación podría ser la estimación de 200 mil víctimas fatales que dicho informe menciona. Sin embargo, este parangón no es aplicable a nuestro caso, porque la cifra de 200 mil víctimas no es comparable a la de beneficiarios del resarcimiento económico por dos razones: (i) La cifra de 200 mil víctimas, estimada por la CEH, se refiere únicamente a víctimas fatales; sin embargo el Programa otorga resarcimiento económico no solamente por víctimas fatales, sino también a víctimas de otras violaciones; (ii) El número de víctimas no es comparable al número de beneficiarios del resarcimiento, porque un familiar de víctima(s) fatal del conflicto, puede recibir resarcimiento económico por más de una víctima. Una vez más se ponen de manifiesto las debilidades y los vacíos de la base de datos del PNR.

Por otra parte, la CEH manda resarcir de manera prioritaria a las víctimas más vulnerables, lo cual apunta hacia la necesidad de construir otros indicadores, que tomen en cuenta el origen étnico, el sexo, los ancianos y la niñez, así como las condiciones de pobreza. Aún no disponiendo de informaciones detalladas sobre estos temas, muchas publicaciones – entre ellas: el mismo informe de la CEH – indican que estas condiciones de desventaja y asimetrías tienden a coincidir con la distribución territorial de los efectos del conflicto. Según la muestra de la CEH²⁶⁷, los ocho departamentos más afectados de 1962 a 1996 fueron: Quiché (46% de las violaciones registradas por la CEH), Huehuetenango (16%), Alta Verapaz (9%), Chimaltenango (7%), Baja Verapaz (5%), Petén (3%), San Marcos (3%) y Guatemala (3%). Por su parte, el PNR ha entregado resarcimientos económicos en Quiché (17 entregas), Chimaltenango (11), Huehuetenango (8), Alta Verapaz (6), Guatemala (5), Sololá, San Marcos, Suchitepéquez y Petén (4 en cada una), y Zacapa (3). Tal como puede verse en la Gráfica VII esta distribución tiende a converger con la distribución de las entregas de resarcimiento económico por departamento. Hay grandes coincidencias entre los departamentos más afectados y las entregas otorgadas por el PNR, con la excepción de los departamentos de Sololá, Suchitepéquez y Zacapa.

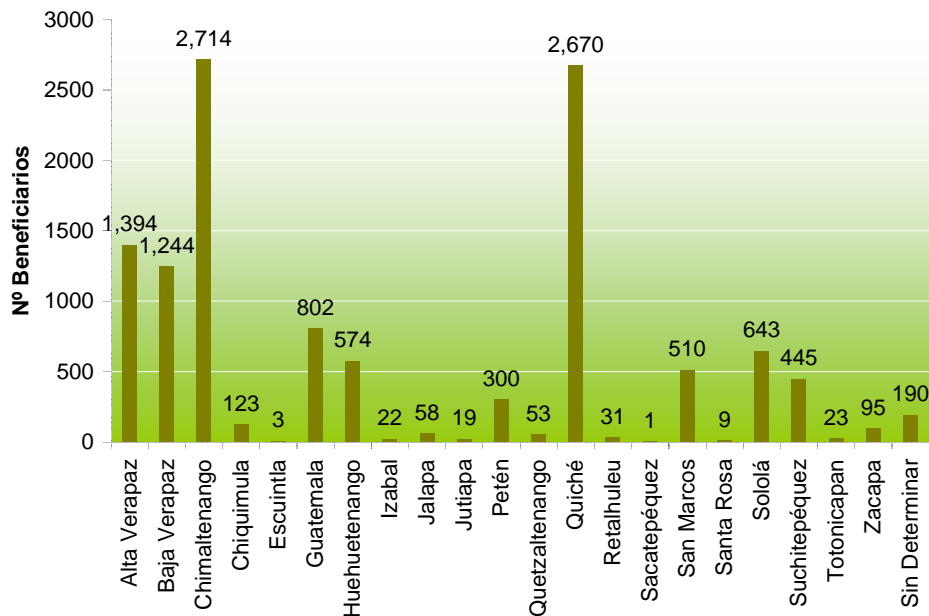
En este contexto, es importante mencionar que Chimaltenango ha sido uno de los departamentos más beneficiados con el resarcimiento económico otorgado por el PNR, y podemos hablar de la eficacia del Programa en la medida en que éste ha contribuido a fortalecer los niveles de organización comunitaria. Allí donde la organización comunitaria se había roto desde la época del conflicto, hoy existe una única organización que articula procesos de gestión y desarrollo comunitario en las comunidades de la cuenca del Río Motagua, que suman aproximadamente 200. Esto se debe a que la organización de víctimas que se formó

²⁶⁶ Uno de los beneficiarios expresó: “Sería bueno hacer un censo, porque hasta ahora no se sabe el número de víctimas, parece que los líderes inventan números, para tener apoyo...nosotros estamos esperando que otra ayuda va a venir, hemos oído que va a haber proyectos productivos y allí si estamos dispuestos a coordinar...”.

²⁶⁷ Guatemala Memoria del Silencio, Tomo XII, Síntesis Estadística

específicamente para recibir el resarcimiento económico es la única expresión organizada que se ha constituido en ese departamento luego del conflicto. Con ellos se promueve la organización comunitaria, lo cual genera mejores condiciones para futuros procesos de reconciliación.

Gráfica VII: Distribución por departamento de los beneficiarios de resarcimiento económico del PNR.



Los expedientes abiertos en el PNR que no han sido resarcidos económicamente se pueden clasificar sobre la base del avance actual de su análisis por parte del PNR. Como se puede apreciar en la gráfica y en la tabla siguientes, han recibido resarcimiento económico el 23% de los declarantes; del 77% de los expedientes restantes se analizó más de la mitad – 54% – mientras que el 46% está pendiente de análisis.

Gráfica VIII: Situación actual de los expedientes abiertos en el PNR

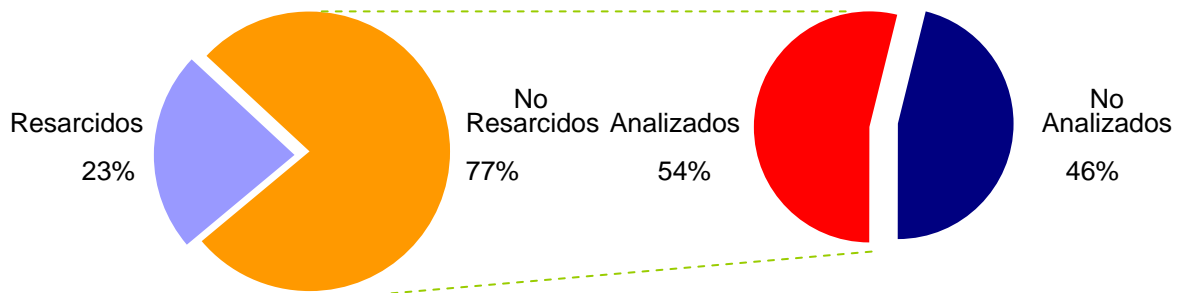


Tabla IV: Situación actual de los expedientes abiertos en el PNR.

Distribución de los expedientes	
Resarcidos ²⁶⁸	9,168
No resarcidos analizados	16,572
No resarcidos no analizados	14,242

En la categoría de analizados se contabilizan todos los expedientes que se encuentran en la Sede central y estudiados por alguno de sus analistas, pero paralizados por varias posibles razones:

- (i) Expediente Incompleto- Algún certificado legal o mayores datos sobre la víctima y sus familiares es requerida.
- (ii) Expediente Completo Resarcible - El beneficiario cumple todos los requisitos para ser resarcido pero se está a la espera de la entrega efectiva del resarcimiento.
- (iii) Expediente Completo No Resarcible- La violación sufrida no está sujeta a resarcimiento económico, como por ejemplo el caso de los desplazados de manera forzosa.

Los expedientes no analizados están distribuidos entre la Sede central y las ORs.

Ahora podemos enfocarnos sobre las otras dos medidas que el PNR ha aplicado hasta la fecha: las exhumaciones y la atención psicosocial. Al respecto, uno de las personas entrevistadas expresó: “El PNR le está dando más prioridad al resarcimiento económico, sin tener en cuenta los problemas que eso causa. Es un tema delicado para las víctimas, ya que está rompiendo lazos familiares y comunitarios. Se tuvo que haber hecho un proceso. No digo que lo económico no es bueno, claro que le sirve a la gente, pero es importante analizar desde qué punto llega a la necesidad de la gente. No ha habido una buena administración”²⁶⁹.

Con relación a lo anterior, es importante mencionar que, de enero a junio del 2007 se realizaron 228 acciones de exhumación para dignificar a 540 víctimas fatales. En igual número se dieron los procesos de acompañamiento psicosocial con organizaciones ejecutoras especializadas en atender a familiares de víctimas del conflicto armado interno, ya que antes y durante los actos de entrega de resarcimiento económico se trabaja en la atención psicosocial de los beneficiarios con talleres de orientación, grupos de reflexión y manejo de emociones. Este acompañamiento ha beneficiado a más de 200 comunidades en cinco departamentos (Petén, Huehuetenango, Chimaltenango, Baja Verapaz, Alta Verapaz, Quiché), 25 municipios y 99 comunidades.

²⁶⁸ Volvemos a recordar que los expedientes resarcidos (9,168) no corresponden al número de personas beneficiarias resarcidas (12,126), ya que un mismo expediente puede corresponder al resarcimiento de más de un beneficiario.

²⁶⁹ Entrevistado en Cobán.

Conclusiones sobre la eficacia del PNR

Medir la eficacia del PNR ha sido una tarea compleja, debido a que el mismo Programa no cuenta con una Planificación Estratégica, ni con un Plan Operativo, ni con un censo de víctimas. Sobre este punto, para la EC es relevante señalar que aún sigue sin establecerse el Registro Nacional de Víctimas. La carencia de un marco programático y estadístico, rebasó las intenciones del equipo evaluador de medir con precisión los resultados del Programa desde su constitución, y nos hizo definir otras rutas metodológicas.

Un primer hallazgo en términos de la eficacia del PNR es el de tener, como presidenta de la Comisión a Rosalina Tuyuc. Ella es una figura emblemática que representa a las organizaciones de víctimas sobrevivientes del conflicto y a los familiares de víctimas, específicamente a las indígenas, y desde su posición tiene la potestad de establecer, junto con el resto de miembros de la CNR, las directrices del Programa.

Otro logro del PNR es que el presidente Berger pidiera perdón en nombre del Estado por los crímenes cometidos durante los 36 años de guerra, durante la instalación de Rosalina Tuyuc como presidenta de la Comisión. Con ello, no sólo hizo un reconocimiento oficial y público a la institucionalidad estatal responsable del resarcimiento, no sólo se integra al más alto nivel del PNR a una mujer indígena sobreviviente del conflicto y representante de las organizaciones de víctimas, sino que un mandatario de Estado, en su calidad de representante del mismo, reconoce la responsabilidad del Estado en el conflicto armado interno.

Realmente no se puede medir la eficacia del PNR en la aplicación de las medidas de resarcimiento, sino hasta después de su reestructuración en el 2005, ya que antes, las divergencias entre las organizaciones de víctimas y las organizaciones de derechos humanos, sumadas a las deficiencias administrativas, operativas y de procedimientos del mismo PNR, habían generado una dinámica que había paralizado en mucho, la implementación del Programa. A partir del 2005 se aprecia un salto significativo en el resarcimiento económico de las víctimas afectadas.

Los beneficiarios de las primeras entregas de resarcimiento económico fueron ancianos de las comunidades más afectadas, lo cual también se considera un logro de atención a las poblaciones más vulnerables. En el mismo sentido, y hasta el día de hoy, el 83% de todos los beneficiarios/as corresponde a mujeres de los departamentos más afectados por el conflicto armado interno, hecho relevante para medir la eficacia en cuanto a la aplicación de esta medida.

La misma evaluación promovió un flujo más eficiente en el manejo de los expedientes y los datos, lo cual se considera un logro para el PNR. Con ello, las bases de datos comienzan a ser referentes de consulta y medición indispensables para el Programa. Al iniciar la evaluación era imposible caracterizar a los

resarcidos en cuanto a la identidad cultural, sexo, edad y lugar de procedencia. Esto se debe a que en ninguna base de datos del PNR se podía comprobar si la persona había sido resarcida económicamente o no, ya que una vez ingresado el expediente, y posteriormente analizado, se otorgaba el resarcimiento, pero esto no quedaba registrado en ninguna base de datos. Así, era imposible contrastar a los beneficiarios/as con los datos que los caracterizan. Al final de la evaluación, contamos ya con una base de datos que nos permitió cruzar variables importantes para nuestro trabajo.

El hecho de que el PNR haya implementado principalmente el resarcimiento económico y en mucho menor grado haya apoyado las exhumaciones y los procesos de atención psicosocial, dejando las otras medidas fuera, habla de la falta de una aplicación integral de medidas que afecta sobremanera la ejecución del Programa y el cumplimiento de sus fines.

5.2. Eficacia de los programas de cooperación GTZ y PNUD

La cooperación internacional ha tenido un papel importante en el escenario de construcción del Programa Nacional de Resarcimiento, desde la organización de la estructura hasta programas que han resultado en productos importantes como el primer Informe Temático y este mismo ejercicio de Evaluación Conjunta: “ejercicios que darán posibilidades de visualizar el camino recorrido y reconocer la nueva ruta”.²⁷⁰

En este apartado nos referimos a la Eficacia de los programas, con referencia particular a sus actividades directas en apoyo al PNR. Sin embargo, hay que advertir que tanto el PNUD/DIGAP, como el programa PCON de la GTZ han llevado a cabo muchas más acciones, más allá del apoyo al PNR. El caso de varias de ellas, aunque no se llevaron a cabo como acciones directas de apoyo, es que los resultados que lograron contribuyeron directa o indirectamente al PNR; por esta razón las mencionaremos aquí.

En diciembre de 2004, se inició la relación entre PNUD y PNR a través de un proyecto de Asistencia Preparatoria, que consistió en apoyar el diseño y la definición de algunos aspectos específicos del Programa, incluyendo una primera aproximación al diseño de implementación de las medidas enfocadas a un resarcimiento integral; el PNUD también prestó su asistencia para facilitar que, a través de la Ley Especial de Documentación de Personas, centenares de solicitantes del resarcimiento obtuvieran su documentación personal. Además, el proyecto apoyó en el diseño para establecer el Registro Nacional de Víctimas, el Sistema Gerencial de Monitoreo del PNR. Estos últimos dos, a causa también de los acontecimientos posteriores que afectaron al Programa, aún no se han implementado en el PNR.

En octubre del 2006, se firmó un nuevo proyecto articulado en cuatro ejes

²⁷⁰ Entrevista al Director Ejecutivo del PNR.

principales de cooperación: (i) Fortalecimiento Institucional, para facilitar la identificación, el diseño y la puesta en marcha de mecanismos gerenciales, administrativos, operativos y técnicos que permitan que, al término del Proyecto, el PNR pueda dar continuidad sostenida a sus operaciones, en el marco de la legislación que sea aplicada; (ii) Base de Datos para el Registro Nacional de Víctimas diseñada y funcionando; (iii) Acciones de Dignificación y Reparación Psicosocial a víctimas y sobrevivientes diseñadas e implementándose, y (iv) Medida de Indemnización Económica implementándose.

Dos meses después de la firma del PRODOC, a finales de diciembre de 2006, se firmó la Revisión Sustantiva de este para incorporar un nuevo eje: el Plan de Emergencia funcionando luego de la quiebra anunciada del Banco del Café: el PNUD se volvió la entidad que administrara parte de los recursos del Programa, en ausencia de otros mecanismos viables en el corto plazo.

En abril 2007, la Contraloría General de Cuentas (CGC) anunció que el personal que presta servicios por contrato no puede tener la condición de funcionario público, por lo cual no está facultado para manejar fondos públicos ni tener la calidad de funcionario. Condición en la quedó el personal de PNR, luego de la disolución del fideicomiso. Ante tal situación el Programa gestionó la ampliación del Proyecto de Apoyo para continuar con las acciones y funcionamiento, y es entonces cuando se traslada el funcionamiento y toda la operación completa del PNR al Proyecto de Apoyo, mientras se le da una salida institucional por parte de Ejecutivo.²⁷¹

De tal manera que las funciones de PNUD en la vida del PNR se amplía de ser cooperante a ser el administrador de los recursos financieros que posibilitan la implementación de medidas de resarcimiento a favor de las víctimas del conflicto armado interno y el funcionamiento de las 17 sedes con las que cuenta.

Aunque el involucramiento del PNUD representa un costo alto para el Programa (3.5%), “sin que se le pida todos los servicios que podría ofrecer; (...) sin embargo su intervención ha salvado de la crisis originada por la quiebra de Bancafé, donde estaba asentado el fideicomiso del PNR”²⁷².

Por medio del Programa GTZ/PCON el PNR ha recibido una serie de consultorías y eventos de formación de su personal, que han producido: (i) el diagnóstico organizacional y diagnósticos de cuatro ORs; (ii) propuestas de reestructuración interna que incluyeron, entre otros aspectos, la creación de la Subdirección de Gestión Desconcentrada para responder a las dificultades en las relaciones centro-periferia que el PNR enfrentaba al momento del diagnóstico; (iii) diseño de varios procedimientos: análisis y dictámenes; articulación de la asesoría jurídica con los procedimientos técnicos y administrativos; conformación de contextos; (iv) manual de puestos y perfiles; (v) manual para conformación de contextos; (vi)

²⁷¹ Chistina Elich, entrevista para EC.

²⁷² Informante 1.

manual para entrevista individual. Desde agosto del 2006, mientras desarrollaban dichos productos de manera participativa con el personal del PNR, los consultores del PCON han brindado asesorías puntuales a varios empleados el PNR empeñados en varios temas.

La Sub-Dirección de Gestión Desconcentrada es el órgano responsable de la administración de las actividades técnicas y operativas de las sedes regionales con el propósito de garantizar las acciones que permitan la identificación y resarcimiento de víctimas civiles. Y tiene como objetivo hacer eficaz y eficientemente las operaciones de las distintas unidades que conforman la Sub-Dirección de Gestión Desconcentrada de acuerdo a la naturaleza de su cargo.²⁷³

Varios de los productos de estas consultorías están en fase de validación y/o aprobación por parte del PNR; en otros casos ya se están utilizando, como es el caso del funcionamiento de la Subdirección de Gestión Desconcentrada.

A pesar de la continuación de dificultades en el contexto institucional del programa y las urgencias altas del trabajo operativo, el proceso de Desarrollo Organizacional está tomando su camino. Se iniciaron trabajos concretos en todos los temas definidos en enero del 2007 y se asumieron las responsabilidades para su ejecución. No se pudo cumplir en mayoría con las metas establecidas en enero, sin embargo, los avances son considerables y permitieron fijar nuevas metas, que esta vez sean ojala realistas sin correr nuevamente el riesgo de retrasos muy grandes.²⁷⁴

La creación del manual organizativo es otra acción encaminada al mejor desempeño del Programa que patrocinó GTZ/PCON. Este documento tiene el propósito facilitar la toma de decisiones en el reclutamiento, selección e inducción del Recurso Humano, además aporta información oportuna que puede ser utilizada para evaluar el desempeño, así como para planificar la formación y capacitación necesaria de todas aquellas personas que conforman el capital humano del Programa. Este material no ha sido socializado a lo interno del PNR, ni ha sido puesto a consideración de la Comisión, por lo tanto esta pendiente de aprobación e implementación, pese a que es necesario activarlo para darle mejores herramientas al departamento de recursos humanos²⁷⁵; sin embargo ya se está implementando en algunas de sus secciones, como es el caso de la Subdirección de Gestión desconcentrada y las ORs.

La consultoría sobre procedimientos inició con la Subdirección Técnica, que comprende la Unidad de Análisis y Dictamen, considerando la alta demanda de la población que necesita ser resarcida, la necesidad de incrementar en número de resarcimientos que son otorgados, la baja producción de expedientes para ser resarcidos.²⁷⁶ Luego se continuó con las ORs, para lo cual la consultora visitó un

²⁷³ Manual Organizativo, puestos y perfiles, Felicia Loarca, consultora GTZ.

²⁷⁴ SCHLEICH K. 2007 (2).

²⁷⁵ Informante 113.

²⁷⁶ Jörg Freiberg, GTZ,

total de seis oficinas en el interior del país, donde recopiló el material necesario para dar una fotografía de las condiciones en las que funcionaban los operadores directos del PNR.

El PCON ha ofrecido una estructura flexible que el PNR ha sabido aprovechar para concretar la cooperación en acciones específicas que se vinieron identificando paulatinamente, buscando buscar solucionar dificultades administrativas y operativas.

Mientras en la encuesta de la EC, los trabajadores dicen que el diseño de los programas de apoyo de GTZ y PNUD es coherente con las necesidades del PNR, en un 48 por ciento de los encuestados que trabajan en las sedes regionales y un 28 por ciento los de la sede central, para algunos entrevistados hace falta mayor participación del personal de PNR en los proyectos de los donantes.²⁷⁷

Buen ejemplo de ello es el diseño y edición del primer informe temático: La Vida No Vale Nada, el cual muestra el camino por el que ha caminado el Programa y el que tiene pendiente de terminar para cumplir con un resarcimiento integral que ayude a la reconciliación. Este trabajo lo realizó el consultor de GTZ, Jorge Alvarado en un tiempo de tres meses, en el que participaron especialistas del PNR y profesionales de las ciencias sociales de fuera que dieron una visión diferente de los que hace y tienen que hacer el Programa²⁷⁸, lo cual es parte del tema de difusión e información.

Además de los apoyos específicos al PNR, el PCON y el DIGAP han aportado una serie de productos de gran relevancia al proceso de reparación y que han producido efectos sensibles en las comunidades beneficiarias. Los que muestran mayores niveles de eficacia son:

- (i) el apoyo técnico y financiero a acciones de exhumación e inhumación en comunidades afectadas por masacres, a través del DIGAP
- (ii) la implementación de prácticas de acompañamiento psicosocial y salud mental comunitaria y el apoyo al desarrollo de la comunidad científica nacional en estas áreas, a través del DIGAP y del PCON.

En ambos casos la eficacia del apoyo de los programas es cuantitativamente contundente, aunque aún no puede ser precisada porque no se cuenta con un registro nacional de las exhumaciones, no es “fácil hacer cuadrar las cifras de la CEH con la de las exhumaciones realizadas”²⁷⁹; sin embargo, tan solo la FAFG ha realizado más de 550 proyectos de exhumación – en algunas comunidades se llevó a cabo más de un proyecto – en señaladas o no por la CEH, cubriendo al menos 192 de las masacres señaladas por la Comisión.

²⁷⁷ Informante 113.

²⁷⁸ Jörg Freiberg, GTZ.

²⁷⁹ De acuerdo a un informe de FAFG.

La EC también recogió elementos que ilustran los avances obtenidos con el apoyo de GTZ/PCON y el PNUD en el área de atención psicosocial: se ha establecido un Diplomado en Salud Mental Comunitaria y otro en Supervisión; se ha establecido el pensum y se han producido documentos didácticos para amparar los ocho módulos del Diplomado en Salud Mental Comunitaria; se ha promovido el trabajo común de la comunidad científica nacional, a través del apoyo a la Red Nacional de Salud Mental; se ha desarrollado el protocolo de atención en salud mental para las víctimas del conflicto; se ha prestado asistencia técnica a organizaciones de la sociedad civil y a técnicos del PNR. Durante el primer semestre del año se ha llevado a cabo un estudio sobre los efectos del acompañamiento psicosocial en una muestra de 16 comunidades del país; sus resultados indican que – si bien hay todavía camino por recorrer en la definición metodológica y práctica del acompañamiento – se han producido efectos sensibles sobre secuelas del conflicto armado, tanto individuales como sociales.

Una vez más hay que enfatizar los vacíos en los sistemas de información y en las bases de datos existentes que impiden también una medición precisa de la eficacia de los Programas de apoyo. A título de ejemplo, uno de los indicadores de GTZ/PCON está relacionado con el número de comunidades atendidas de manera colectiva entre las que la CEH señaló como víctimas de masacres. La EC ha buscado reunir la información cuantitativa relativa a este aspecto, pero ha sido imposible: ni el PNR ni los Programas de apoyo disponen de esta información²⁸⁰.

En la siguiente Tabla V se comparan los efectos previstos con los productos realizados y los efectos obtenidos por los programas de apoyo al PNR.

Tabla V: Comparación entre efectos previstos y resultados de los programas de apoyo.

Efectos previstos	Productos realizados	Efectos logrados o en proceso
GTZ/PCON		

²⁸⁰ A solicitud de la EC, la FAFG produjo un estudio cuantitativo que pone en relación las exhumaciones por ellos realizadas con las comunidades señaladas por la CEH; es sobre esta base que en el presente acápite se establecen comparaciones. Sin embargo es una base incompleta – no se consideran aquí las exhumaciones llevadas a cabo por otras entidades – y en algunos casos de difícil evaluabilidad comparativa: en una misma comunidad se realizan varias exhumaciones que corresponden a uno o más hechos reportados – o no – por la CEH.

Efectos previstos	Productos realizados	Efectos logrados o en proceso
<p>Objetivo general: Los procesos incentivados por actores estatales y no estatales a fin de lograr la conciliación, la prevención y el manejo pacífico de conflictos funcionan de forma sostenible a nivel nacional y descentralizado.</p> <p>Objetivo específico: El PNR y el MSPAS, en cooperación con organizaciones de la sociedad civil, prestan mejores servicios.</p> <p>(i) En las 626 localidades mencionadas en la documentación de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico se realizan medidas de reconciliación del PNR (fuente: monitoreo del PNR)</p> <p>(ii) El cuadro psíquico percibido de forma subjetiva por las personas, en especial mujeres e indígenas, que participaron en actividades del Ministerio de Salud Pública y del PNR a fin de superar las consecuencias psicológicas derivadas de situaciones traumáticas generadas por violencia política y/o catástrofes naturales, ha mejorado según su propia opinión.</p> <p>(iii) Aumento de los pueblos atendidos por el PNR con participación activa de la población en gremios y organizaciones a nivel</p>	<p>Diseño del Protocolo para la atención mental a poblaciones que sufrieron violaciones a los derechos humanos y violencia política, durante el conflicto armado interno. El protocolo ha sido aprobado oficialmente y asumido por el MSPAS.</p> <p>Diplomado en Salud Mental Comunitaria: producción de los 8 módulos académicos del diplomado; 95 promotoras y promotores en las últimas 2 promociones.</p> <p>Diplomado en supervisión Psicosocial, con una primera promoción de 20 supervisoras y supervisores; luego de la primera promoción (2006), GTZ/ PCON ha continuado a asesorar al grupo de supervisoras/es formadas/os con la inclusión de nuevos temas.</p> <p>Apoyo al funcionamiento de la Red de Salud Mental, con participación de representantes de entidades del Estado y de la sociedad civil.</p>	<p>Avances en el PNR: reorganización funcional en marcha; cobertura territorial a través de una red de 17 ORs; ha mejorado el funcionamiento desconcentrado. Como efecto, la EC ha registrado un mejoramiento de la calidad de atención a los usuarios (ej. en la conformación de expedientes).</p> <p>Las ejecutoras que han sido contratadas por el PNR, el MSPAS y el PNR tienen una base común para el desarrollo de programas que ayuden a superar los daños psicosociales ocasionados por el conflicto. Aún hace falta definir un marco común de acción; también hace falta formalizar la colaboración entre MSPAS y PNR.</p> <p>No hay un sistema de monitoreo del PNR; sin embargo, la EC ha podido comprobar con medios propios que se han realizado exhumaciones al menos en 192 de las 626 comunidades mencionadas por la CEH.</p> <p>Un estudio piloto financiado por el PNUD en el 2007 en 16 comunidades afectadas por el conflicto sobre los efectos del acompañamiento psicosocial, concluye que el cuadro psíquico percibido subjetivamente por las y los interesados ha mejorado por el acompañamiento psicosocial.</p>

Efectos previstos	Productos realizados	Efectos logrados o en proceso
comunitario (según la encuesta del PNR, diferenciada según edad, sexo, etnia, etc.).		
PNUD/DIGAP		
<p>Fortalecer el proceso de dignificación de las víctimas del conflicto armado interno y ampliar el apoyo a las iniciativas de atención psico-social para las comunidades y las personas afectadas</p> <p>Favorecer el cumplimiento de las recomendaciones de la CEH</p> <p>Promover la transformación de las víctimas en actores de desarrollo.</p> <p>Facilitar la dignificación a las víctimas del enfrentamiento armado, a través de investigaciones antropológico-forenses, acompañamiento psico-social y legal, así como la búsqueda de personas desaparecidas durante el conflicto armado</p>	<p>Apoyo al proceso de exhumaciones e inhumaciones en más de 500 comunidades afectadas por el conflicto.</p> <p>Asistencia legal y acompañamiento psicossocial a las comunidades involucradas.</p> <p>Apoyo a las organizaciones de la sociedad civil involucradas en la asistencia legal, realización de exhumaciones y acompañamiento psicossocial en la definición de protocolos técnicos y en la formación de su personal</p>	<p>Realización de acciones de dignificación de las víctimas y reducción del daño psicossocial en aproximadamente 20-25% de los casos teóricamente existentes²⁸¹.</p> <p>Avances en el diálogo Estado-sociedad entorno al acompañamiento psicossocial: se ha transferido al PNR la experiencia del DIGAP; el PNR ha asumido este tipo de asistencia en las medidas que implementa.</p> <p>La aplicación del enfoque psicossocial en el acompañamiento de las comunidades permite disminuir el daño psicossocial y la transformación paulatina de las víctimas en actores de desarrollo (de acuerdo a un estudio de campo llevado a cabo en una muestra de 16 comunidades atendidas²⁸²).</p>
PNUD/PNR		
<p>Las capacidades nacionales para la sostenibilidad técnica, social y financiera del proceso de dignificación, reconciliación y búsqueda de la justicia han sido fortalecidas.</p> <p>PNR fortalecido institucionalmente: se facilita la identificación, diseño y puesta en marcha de mecanismos gerenciales, administrativos, operativos y técnicos.</p> <p>Base de Datos para el</p>	<p>El PNUD administra los fondos del PNR y garantiza la ejecución de todas sus operaciones.</p>	<p>Han habido avances en la organización interna y en el despliegue territorial del PNR (ver arriba)</p> <p>Se ha entregado resarcimiento económico a más de 12,000 personas</p> <p>Se ha comenzado el trabajo para el diseño y realización de una base de datos que contenga, el registro nacional de víctimas.</p>

²⁸¹ EDERA 2005 e Informes de avances del DIGAP (2007): cálculo teórico sobre la base de los universos descritos por CEH y REMHI en comparación con las exhumaciones efectivamente llevadas a cabo.

²⁸² PNUD 2007.

Efectos previstos	Productos realizados	Efectos logrados o en proceso
<p>Registro Nacional de Víctimas diseñada y funcionando.</p> <p>Acciones de Dignificación y Reparación Psicosocial a víctimas y sobre-vivientes diseñadas e implementándose</p> <p>Medida de Indemnización Económica implementándose</p>		<p>El PNR financia acciones de dignificación y acompañamiento psicosocial a comunidades afectadas por el conflicto.</p>

Conclusiones

- (i) La cooperación internacional ha sido elemento fundamental en el diseño del PNR para que este se convierta en una institución capaz de cumplir con el compromiso de resarcir de manera integral a las víctimas del conflicto armado interno
- (ii) En particular, PNUD/DIGAP y GTZ/PCON han facilitado la participación de la sociedad civil en la concepción del Programa y el diálogo Estado-sociedad; han co-financiado y asesorado técnicamente prácticas de reparación colectiva en comunidades afectadas por la violencia; han asistido al PNR en un diagnóstico organizacional y en un proceso de reestructuración que ya muestra resultados concretos en términos del mejoramiento de la calidad de los procesos y de la atención a las y los usuarios; han promovido prácticas y debates entorno a la dimensión psicosocial de la reparación, que ha desatado un proceso – aún incompleto – que podría permitir en el futuro la inclusión armónica de este enfoque en las prácticas de reparación, con la participación de las entidades rectoras del Ejecutivo, del PNR y de organizaciones especializadas de la sociedad civil.
- (iii) A través del proyecto de ejecución nacional PNUD/PNR el PNUD ha vuelto posible las operaciones del PNR ante la emergencia que se había creado a partir del quiebre del Banco del Café
- (iv) Con la aprobación del Protocolo para la atención en salud mental a poblaciones que sufrieron violaciones a los derechos humanos y violencia política, durante el conflicto armado interno, los ejecutores de los proyectos de asistencia psicosocial que contrata el PNR, tienen un punto de partida en común para desarrollar sus planes de atención comunitaria
- (v) Los proyectos de antropología forense – que incluyen un ciclo completo de asistencia a las comunidades: asistencia jurídica, exhumación, inhumación, asistencia psicosocial y se han llevado a cabo en cientos de comunidades – son de gran importancia para los familiares de víctimas mortales, tanto en términos personales, como familiares y comunitarios. Los efectos de estas acciones incluyen mejoras psicológicas individuales como un tratamiento adecuado del trauma psicosocial identificado por la CEH. La EC notó que

- los interlocutores institucionales no disponen de un registro nacional actualizado de todas las exhumaciones realizadas.
- (vi) Se han registrado vacíos en las modalidades de coordinación entre los Programas de apoyo y entre ellos y el PNR; aún reconociendo la existencia de una buena comunicación entre todos los actores, la falta de un sistema común de planificación, coordinación y monitoreo probablemente ha tenido un efecto negativo sobre los resultados de los Programas de apoyo y del mismo PNR.

6. INCIDENCIA DE FACTORES EXTERNOS SOBRE EL DESEMPEÑO DEL PNR

6.1. Identificación de los factores externos de mayor incidencia

Los factores externos que inciden en la operación del PNR son múltiples y complejos. En muchos casos atañen a estructuras sociales, culturales y políticas profundamente enraizadas en Guatemala, tanto en los niveles locales como en el horizonte nacional.

Con el intento de sistematizar los numerosos insumos recopilados sobre este tema durante la evaluación, reconducimos los factores externos que mayormente inciden sobre el PNR en cinco categorías:

- (i) Divergencias en el seno de las organizaciones de la sociedad civil.
- (ii) Políticas públicas de reconciliación y resarcimiento.
- (iii) Institucionalidad del PNR.
- (iv) Fase de gestación del Programa demasiado larga.
- (v) Procesos inherentes a las comunidades locales.

Divergencias en las organizaciones de la sociedad civil

Como lo dijo un representante de estas organizaciones entrevistado en el 2005 en el marco de la evaluación externa del proyecto PNUD/DIGAP “a partir de la creación del PNR se vieron profundas fisuras entre las distintas organizaciones involucradas y como consecuencia se ve un debilitamiento de la labor a favor de las víctimas, especialmente de las OSCs”²⁸³.

Se llegó a una contraposición entre muchas de las organizaciones agrupadas en la Instancia Multi-institucional para la Paz y la Concordia y otras, que se reconocían en la Coordinadora de Organizaciones para el Resarcimiento del Pueblo Maya, Xinca, Garífuna y Ladino. La contraposición llegó a paralizar el PNR, que no lograba organizar su propio trabajo de campo, ni el apoyo a organizaciones que ya venían trabajando con comunidades de víctimas; por ejemplo, un informe del GAM del 2005 señalaba que: “No se ha logrado el apoyo del PNR debido a conflictos de políticas e intereses institucionales de los diferentes miembros de la CNR”²⁸⁴.

Según algunos, los conflictos políticos y el choque de intereses institucionales entre diversas organizaciones incluyan confrontaciones dictadas por diversas razones: la búsqueda de que el PNR atendiera prioritariamente a sus bases, la

²⁸³ EDERA, 2005: numeral 50.

²⁸⁴ GAM, 2005.

intención de las organizaciones de ejecutar parte de los fondos del Programa, el deseo de ensanchar las bases sociales y políticas de cada quién. Algunos también notan que la confrontación tiene una clara correspondencia con divisiones más antiguas al interior del movimiento social y de las bases de la URNG²⁸⁵.

Por otro lado, varios informantes coinciden en decir que el marco en el cual se organizó inicialmente la Comisión diluía el deber del Estado de resarcir a las víctimas en una Comisión de composición mixta, donde los representantes de la sociedad civil tenían participación preponderante. Ello llevó a un nivel de indefinición de los roles del Estado y de la sociedad que no ayudó la cohesión de las organizaciones. Al respecto, otro informante de la sociedad civil decía entonces que “(...) en estos mismos momentos la sociedad guatemalteca y las instituciones estatales y sociales están buscando los límites o los espacios idóneos para la participación de la sociedad organizada, no hay claridad al respecto”²⁸⁶. Finalmente, algunos sugieren como clave de lectura de las divisiones en el seno de la sociedad civil la falta de acercamientos mutuos basados sobre el respecto de las diferencias culturales entre representantes mayas y no mayas de la sociedad civil.

Cualesquiera que fueran las razones, el hecho fue que los representantes de la sociedad civil en la Comisión, así como se estructuró inicialmente, no lograron la coherencia necesaria para disponer de manera eficaz de una aportación estatal de 300 millones de quetzales al año. La mencionada evaluación externa del PND/DIGAP cita al respecto dos opiniones de diversos representantes de la sociedad civil: “En un caso como éste, la sociedad civil organizada prueba que no está lista aún para este tipo de participación ciudadana y que tiene una visión de organización y no de país”; “lamento profundamente que se haya abierto un espacio democrático de participación para las organizaciones de la sociedad civil y que no lo hayamos sabido aprovechar correctamente y a favor de la gente.”²⁸⁷

Fue en este contexto, y ante la completa inoperancia del PNR, que la actual administración gubernamental decidió modificar los términos de la composición de la Comisión²⁸⁸, retomando al mismo tiempo en sus manos la responsabilidad de ejecutar las acciones de resarcimiento, cumpliendo así con uno de los deberes del Estado.

La *intervención* de la CNR por parte del Estado y el subsiguiente inicio de las operaciones de resarcimiento del PNR disminuyeron el nivel de confrontación al interior de las organizaciones de la sociedad civil. Sin embargo, estas divisiones siguen existiendo hoy en día y no facilitan la ejecución del PNR. Como comentó a la EC la Presidenta de la Comisión: “La gente de las comunidades a las que

²⁸⁵ Informante de la EC (Gobierno).

²⁸⁶ *Ibidem*.

²⁸⁷ *Ibidem*: numeral 52.

²⁸⁸ Con el AG 619-2005.

llegamos sí cree que el PNR puede atender a sus necesidades, no así todos los líderes de las organizaciones formales”²⁸⁹.

Políticas públicas

En el capítulo 3 de este Informe nos hemos referido a las políticas públicas de resarcimiento en el marco de la reconciliación, a sus principios, sus instrumentos y a los vacíos que todavía subsisten. Como lo hemos mencionado, se trata de políticas cuyos principios - basados en los fundamentos legales de la Constitución y de los tratados internacionales ratificados por Guatemala – se establecieron en los Acuerdos de Paz y se complementaron con las recomendaciones de la CEH. Sucesivamente, con aportes de funcionarios públicos y la participación protagónica de la sociedad civil, esos principios comenzaron a concretarse en instrumentos concretos.

Sin repetir las argumentaciones que hemos incluido en el Capítulo 3, a manera de síntesis es importante reconocer aquí dos diversos aspectos del fenómeno que influyen poderosamente sobre el PNR:

- (i) La ausencia de una política integral de reconciliación instrumentada, que permita la actuación de los principios a través de la articulación de acciones de todos los poderes del Estado, donde el PNR debería de ser solo uno de los actores.
- (ii) La ausencia de una ley de reparación que defina los papeles del PNR, de las otras instancias del Ejecutivo, de los otros poderes del Estado y de las administraciones locales en el proceso de resarcimiento.

Con respecto al primer punto, se nota cómo los principios de la política de reconciliación y reparación contenidos en la Ley primaria y en los Acuerdos de Paz aún no se han concretado en instrumentos que permitan definir e implementar una política integral. Por ejemplo, entre otros aspectos, hacen falta disposiciones que permitan una política activa de exhumaciones, la reposición de documentos personales, el asentamiento de partidas en los registros públicos, la realización de un programa nacional de desarrollo que facilite la reconciliación entre grupos otrora enfrentados por el conflicto armado, etc.

Estos y otros vacíos en la instrumentación de una política nacional de reconciliación son reconocidos por muchos como un problema central. Al respecto Gustavo Porras escribe: “Para que exista un verdadero perdón, tanto a nivel individual como social, es también necesario que exista una delimitación de responsabilidades y penalización a los autores de graves violaciones a derechos humanos y crímenes de lesa humanidad. (...) No obstante, hasta el día de hoy, el

²⁸⁹ Entrevista con Rosalina Tuyuc.

sector justicia no ha asumido el papel protagónico que debería tener en el proceso de resarcimiento.”²⁹⁰

Por otra parte, el Organismo Legislativo no ha aprobado iniciativas de Ley acerca de la reparación y el Gobierno ha tenido que enfrentar por sí solo una temática cuyo carácter es de carácter estatal.

¿Cómo ha afectado al PNR este fenómeno de indefinición de políticas? De tres maneras concurrentes que se pueden resumir con una expresión de la Presidenta de la Comisión, cuando dice: “el PNR tuvo que caminar solo”. Solo en el Estado y, en alguna medida, solo en el Ejecutivo: “...se cometió un error de origen, al delegarle al Programa, además del diseño, la ejecución de las cinco medidas de resarcimiento, pretendiendo de esta manera que fuera una especie de institución omnipotente, capaz por ella sola de realizar una tarea de Estado.”²⁹¹ Otra consecuencia del vacío normativo acerca del resarcimiento es la debilidad institucional del PNR, a la que nos referimos en el siguiente apartado.

Institucionalidad del PNR

La endeble institucionalidad del PNR es, sin lugar a dudas, el problema señalado con más frecuencia por los funcionarios directivos y empleados del PNR: el hecho que no se haya establecido por DL, que no sea una entidad formal del Estado, que los mismos trabajadores no sean funcionarios públicos sino del PNUD, que los dirigentes de la CNR y el PNR sólo sean parcialmente responsables de dichas instancias, que se trate tan sólo de un “programa” de la SEPAZ, cuando su presupuesto absorbe alrededor del 90% del presupuesto total de la Secretaría.

La debilidad del PNR tiene origen en su creación por Acuerdo Gubernativo; fue confirmada con la falta de aprobación de un DL que estableciera el Programa como entidad pública, aún después de la *intervención* del Gobierno en el 2005, se mantuvo más recientemente como lo manifiesta el hecho que no haya podido establecer un marco de trabajo común con otras entidades del Ejecutivo²⁹². La fragilidad institucional es una dificultad enorme, porque es causa de inestabilidad, de indefiniciones y escasa claridad en las relaciones externas e internas, de la adopción de procedimientos híbridos – el PNR es un proyecto del PNUD pero funciona parcialmente como si fuera un ente público-, y muchas otras dificultades que encuentra el personal en identificarse con una institución tan frágil.

²⁹⁰ PNR 2007d: pag. 18.

²⁹¹ PNR 2007: pag 21.

²⁹² Pese a haberse llevado a cabo varios intentos, no se han podido establecer alianzas significativas con el MSPAS, el MAGA, el MINEDUC, FOGUAVI ni FONAPAZ.

Atrasos en la gestación y el arranque del PNR

Otros factores externos que hoy en día afectan el funcionamiento del PNR tienen origen en la larga fase de gestación del Programa. Luego de una primera etapa durante la cual la sociedad civil, las víctimas y la opinión pública estuvieron a la expectativa de las actuaciones del PNR, su inoperancia condujo a una progresiva pérdida de credibilidad. Durante la larga fase intermedia, cuando el Programa estuvo prácticamente paralizado por la ausencia de consenso al interior de la Comisión, crecían las demandas de resarcimiento en el país. Especialmente en las comunidades más afectadas por el conflicto se organizaron movimientos espontáneos que presionaban por la obtención del resarcimiento económico. Adicionalmente, la prensa tendía a evidenciar los *altos gastos de funcionamiento* del PNR que no producían resultados concretos, invisibilizando de hecho – y hasta estigmatizando – los esfuerzos técnicos que se estaban realizando desde el PNR para diseñar metodologías y medidas de reparación integrales.

Luego de la *intervención*, la demanda de las víctimas para que el resarcimiento económico empezara de inmediato era acompañada por una presión en el mismo sentido por parte de buena parte de las organizaciones de la sociedad civil. Ambas presiones se enmarcaban en un ambiente de opinión pública que tendía a creer que el PNR había sido una burocracia inútil que costó millones. Poco tiempo después de la *intervención*, bajo estas presiones cruzadas, la Presidencia de la República, la Comisión y el PNR decidieron iniciar la entrega de resarcimiento económico en San Antonio Sinaché. Fue un acto que determinó en buena medida el recorrido futuro del Programa: “significó el rompimiento con la construcción conceptual que se había hecho desde los Acuerdos de Paz hasta la primera fase del Programa. Una vez comenzada la distribución de cheques, sin haber alcanzado las condiciones sociales y comunitarias necesarias, siguió una avalancha imparable de demandas.”²⁹³

La decisión de entregar de primero el resarcimiento económico no solamente tuvo repercusiones inmediatas sobre la propia metodología de reparación que se tiene diseñada, sino que obligó al PNR a entrar en una dinámica de urgencia permanente que le ganó a la visión de quienes hubieran preferido empezar por ordenar la casa. “El PNR trabaja permanentemente en emergencia”²⁹⁴, donde las urgencias han sido generalmente dictadas por las dificultades inherentes a una entidad que realiza transferencias netas a beneficiarios y beneficiarias que no están claramente definidos y documentados y a partir de una institucionalidad endeble, que no tiene la capacidad de atender simultáneamente a toda la población que lo requiera.

A nivel nacional y en los niveles locales²⁹⁵, se registran numerosos casos de quejas: por parte de personas que no han recibido respuestas acerca de sus

²⁹³ PNR 2007: pag 21.

²⁹⁴ Entrevista con Informante 179.

²⁹⁵ Como se ha comprobado en el curso de los estudios de casos llevados a cabo en el marco de la EC.

expedientes, de declarantes que lamentan que otros hayan recibido indemnización económica y ellos no, de sectores de la población – como ex patrulleros civiles y sus familiares – que presionan para ser atendidos al igual de otras víctimas, etc. Estas quejas se corresponden con las debilidades estructurales de la institucionalidad del PNR que hemos mencionado anteriormente y que nos llevan a concluir que el Programa no tiene las capacidades y las fuerzas para atender por sí solo toda la problemática de la reparación integral y, pese a sus esfuerzos, ha tenido que enfrentar dificultades mayores para atender de manera homogénea toda la demanda de resarcimiento económico.

Otra consecuencia de una gestación tan larga es el hecho que, una vez que arrancó, el PNR tuvo que heredar una serie de operaciones que hasta ese momento se habían llevado a cabo por parte de ONGs nacionales – generalmente en el marco del Programa DIGAP y referidas al ciclo exhumación-inhumación y a la dignificación de las víctimas. El Programa y el PNUD aún no han logrado consolidar la transferencia al PNR de estas actividades por dificultades de vario tipo: conceptuales, metodológicas y referidas a los instrumentos administrativos utilizados. Dichas operaciones financiadas por el DIGAP se habían inicialmente concebido como complementarias a los esfuerzos del PNR; también se había planificado que fueran manejadas en común con el Programa, al que se le transferirían de manera gradual. Sin embargo, las dificultades de concepción y de arranque del PNR hicieron imposible este esquema y se vino consolidando una práctica autónoma de operaciones de acompañamiento jurídico-social, exhumación-inhumación y acompañamiento psico-social, que luego ha sido mucho más difícil transferir.

Comunidades locales

Las condiciones sociales, económicas y políticas de las comunidades locales donde el PNR actúa son otro factor externo que influye poderosamente sobre su desempeño. Al respecto es relevante anotar la percepción de los empleados del PNR que han participado en la encuesta organizada por la EC con relación a los factores externos. Por una parte señalan el apoyo de las comunidades locales como uno de los factores externos que mayormente facilita el trabajo del Programa pero, simultáneamente, identifican en la hostilidad de parte de la población de las mismas comunidades una de las principales dificultades del PNR.

En algunas localidades, la dinámica del enfrentamiento hizo que una misma persona, una familia o un grupo haya tenido participaciones múltiples en el conflicto. Por ejemplo, hay víctimas que también fueron patrulleros, guerrilleros y/o militares; y en varias áreas del país se encuentran muchas familias cuyos miembros participaron – más o menos voluntariamente – en más de un grupo. Al contrario, en otras comunidades, las identidades del pasado todavía constituyen el presente de las relaciones sociales: los diversos “ex” – ex-guerrilleros, ex-PAC, ex-comisionados, ex-militares –siguen separados y enfrentados. Es especialmente en estos últimos casos que el PNR enfrenta mayores dificultades, incluyendo amenazas a las personas que acuden a declarar.

Por otra parte, las condiciones de pobreza y exclusión en las que generalmente se inscriben las poblaciones potencialmente beneficiarias del Programa, constituyen otra dificultad, especialmente considerando que la primera medida implementada ha sido el resarcimiento económico. Las necesidades impelentes de la población, en algunos casos, tienden a transformar la valencia del PNR: la transferencia neta de efectivo a las familias se convierte en el principal centro de atención y el sentido de la reparación por parte del Estado y la dignificación de las víctimas se convierte en una característica de importancia secundaria. Asimismo, algunos señalan que los riesgos de politización y de uso indebido de los fondos se incrementan cuando el resarcimiento económico es la única medida de reparación otorgada en comunidades pobres²⁹⁶; “al ver la magnitud de los fondos del Programa, es probable que varios hayan intentado utilizarlo para construir consenso político-partidario.”²⁹⁷

Causas comunes de los obstáculos principales

Los interlocutores de la evaluación han puesto en evidencia algunas causas comunes de varias de las dificultades externas al PNR que hemos señalado:

- (i) La polarización de la sociedad y los prejuicios de diversa índole: dicotomía Estado-sociedad²⁹⁸, el mantenimiento de las identidades ligadas a los roles en el conflicto, la división en el movimiento social.
- (ii) Las dificultades para encarar la historia del pasado en ausencia de una disposición al diálogo: los sectores enfrentados mantienen posiciones cerradas en torno a la historia de lo que pasó; algunos claman por justicia y castigo, otros por justicia y perdón, mientras que otros quieren evitar a toda costa que se abran procedimientos judiciales relativos a hechos ocurridos durante el conflicto armado. En el propio tema de la historia no hay consenso: algunos sectores abogan por la aplicación de las recomendaciones de la CEH al respecto, para que la historia del enfrentamiento armado sea enseñada en las escuelas, otros rechazan esta posibilidad, porque creen que llevaría a mantener abiertas las heridas también en las nuevas generaciones.²⁹⁹
- (iii) Las condiciones de pobreza y exclusión de la gran mayoría de la población involucrada.
- (iv) Los intentos de apropiación política del proceso de resarcimiento y/o de acciones específicas de resarcimiento en algunos contextos locales.

²⁹⁶ Entrevista con Informante 139.

²⁹⁷ Entrevista con Informante 99.

²⁹⁸ Entrevistas con dos funcionarios de Gobierno y dos representantes de organizaciones de la sociedad civil.

²⁹⁹ Entrevista con un representante de la sociedad civil.

- (v) La difícil integración de procesos que integren visiones diversas. “Entre las organizaciones indígenas y las organizaciones ladinas hay falta de apertura hacia la visión indígena y falta de tolerancia de los ladinos”³⁰⁰; “El tema es siempre el tema indígena y ladino. Hay algunos en la CNR que no toleran que un indígena esté a este nivel”³⁰¹. En el curso de la evaluación, hemos podido comprobar cómo las personas involucradas señalen dificultades de comunicación y de diálogo con colegas de diversa cultura; generalizando estas dificultades. Pareciera ser que es difícil conciliar visiones holísticas con enfoques especializados.

³⁰⁰ Entrevista con un funcionario del Gobierno.

³⁰¹ Siglo XXI, Entrevista a Rosalina Tuyuc, Presidenta de la CNR (23 de noviembre del 2005).