

# INFORME FINAL

## Evaluación del Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST) en su segunda fase (2015-2018)

### **Equipo de Evaluación:**

Soraya Long, Coordinadora

Marcia Aguiluz, Experta en Derechos Humanos

Alejandra Nuño, Experta en Derechos Humanos

Natalia Arce, Asesora Evaluación/Responsable de las Encuestas

Angélica González, Apoyo Logístico

Christel Buch Kristensen, Control de Calidad

Junio 2018

## CONTENIDO

<b>SIGLAS Y ACRÓNIMOS</b> .....	3
<b>1. INTRODUCCIÓN</b> .....	5
1.1 PROPÓSITO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN .....	5
1.2 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN .....	6
<b>2. EL PAJUST II Y SU DESARROLLO EN EL CONTEXTO GUATEMALTECO</b> .....	8
2.1 ASPECTOS GENERALES DEL PROGRAMA .....	8
2.2 CONTEXTO DE GUATEMALA EN MATERIA DE JUSTICIA DE TRANSICIÓN .....	12
<b>3. CRITERIOS DE EVALUACIÓN</b> .....	14
3.1 CRITERIO DE PERTINENCIA .....	14
3.2 CRITERIO DE EFICIENCIA .....	19
3.3 CRITERIO DE EFICACIA .....	26
3.4 AVANCES HACIA LA SOSTENIBILIDAD .....	39
3.5 AVANCES HACIA IMPACTO .....	44
3.6 ENFOQUES TRANSVERSALES .....	46
<b>4. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS</b> .....	48
4.1 BUENAS PRÁCTICAS .....	48
4.2 LECCIONES APRENDIDAS .....	50
<b>5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES</b> .....	51
5.1 CONCLUSIONES .....	51
5.2 RECOMENDACIONES .....	52
<b>ANEXOS</b> .....	58

## SIGLAS Y ACRÓNIMOS

<b>ACOPDRI</b>	Asociación Comunitaria Organizada de Desarrollo de la Población Desarraigada en la Región Ixil
<b>AGCA</b>	Archivo General de Centro América
<b>AHPN</b>	Archivo Histórico de la Policía Nacional
<b>AJKEMAB</b>	Asociación Ajkemab' Rech Kaslemal
<b>ASOCDENEB</b>	Asociación Campesina para el Desarrollo Integral
<b>ASOMOVIDINQ</b>	Asociación del Movimiento de Víctimas para el Desarrollo Integral el Norte del Quiché
<b>CAI</b>	Conflicto Armado Interno
<b>CICIG</b>	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
<b>CICR</b>	Comité Internacional de la Cruz Roja
<b>CIDH</b>	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
<b>CIJ</b>	Comisión Internacional de Juristas
<b>CONAVIGUA</b>	Comisión Nacional de Viudas de Guatemala
<b>CPD</b>	Programa del país
<b>CREOMPAZ</b>	Comando Regional de Entrenamiento y Operaciones de Mantenimiento de Paz
<b>DDHH</b>	Derechos Humanos
<b>EAI</b>	Enfrentamiento Armado Interno
<b>ECAP</b>	Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial
<b>EE</b>	Equipo de Evaluación
<b>FAFG</b>	Fundación de Antropología Forense de Guatemala
<b>FAMDEGUA</b>	Asociación de Familiares de Detenidos y Desaparecidos de Guatemala
<b>FAO</b>	Organización de Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
<b>GAM</b>	Grupo de Apoyo Mutuo
<b>GTDFI</b>	Grupo de Trabajo de sobre las Desapariciones Forzadas o Involuntarias de las Naciones Unidas
<b>INACIF</b>	Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala
<b>IIARS</b>	Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social
<b>JT</b>	Justicia de Transición o Justicia Transicional
<b>MICUDE</b>	Ministerio de Cultura y Deportes
<b>MINEDUC</b>	Ministerio de Educación
<b>MINUGUA</b>	Misión de Verificación de las Naciones Unidas para Guatemala
<b>MP</b>	Ministerio Público
<b>OACNUDH</b>	Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
<b>ODHAG</b>	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
<b>OJ</b>	Organismo Judicial
<b>OPS</b>	Organización Panamericana para la Salud
<b>OSC</b>	Organizaciones de la sociedad civil
<b>PAJUST</b>	Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición
<b>PC</b>	Programa Conjunto Ixil

<b>PDH</b>	Procurador de Derechos Humanos de Guatemala
<b>PI</b>	Pueblos Indígenas
<b>PMV</b>	Plataforma Memoria Virtual
<b>PNR</b>	Programa Nacional de Resarcimiento
<b>PNUD</b>	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>POA</b>	Plan Operativo Anual
<b>RENAP</b>	Registro Nacional de Personas
<b>SAT</b>	Superintendencia de Administración Tributaria
<b>SEPAZ</b>	Secretaría de la Paz
<b>SNU</b>	Sistema de Naciones Unidas
<b>TdR</b>	Términos de Referencia
<b>UEE</b>	Unidad Especial de Ejecución del Archivo Histórico de la Policía Nacional
<b>UNDAF (siglas en inglés)</b>	Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo
<b>UNESCO</b>	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
<b>UCECAI</b>	Unidad de Casos Especiales del Conflicto Armado Interno del Ministerio Público

## 1. INTRODUCCIÓN

### 1.1 PROPÓSITO Y ALCANCE DE LA EVALUACIÓN

Este informe contiene los hallazgos de la evaluación externa del período 2015-2017 del Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición en Guatemala, Fase II (en adelante, PAJUST II o PAJUST o el programa), financiado mayoritariamente por la Embajada de Suecia en Guatemala. También participan como donantes el País Vasco y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

La evaluación se refiere a los logros y avances del PAJUST II en materia de derechos de las personas víctimas y sobrevivientes del enfrentamiento armado interno (EAI)<sup>1</sup> en el período señalado y tiene como punto de partida los proyectos que conforman el programa. A saber:

- 1) Proyecto Institucionalización del Archivo Histórico de la Policía Nacional – AHPN – para el impulso a la justicia de transición, implementado por el AHPN y el Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE).
- 2) Proyecto Búsqueda e identificación de las víctimas del enfrentamiento armado interno para el impulso de la justicia de transición, implementado por la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG).
- 3) Proyecto Difusión, educación y diálogo social en promoción de la memoria y el impulso de la justicia de transición, implementado por el Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social (IIARS).
- 4) Proyecto Articulación y alianzas entre Estado y sociedad civil para el impulso de la justicia de transición, implementado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en la modalidad DIM.

Además, la evaluación tomará en cuenta el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo –UNDAF- y el Programa de País del PNUD –CPD-, ambos en su marco estratégico 2015-2019, específicamente en lo relativo a la justicia de transición (JT), al buscar el Sistema de Naciones Unidas (SNU) que el Estado implemente mecanismos integrales de JT y al contribuir a que las víctimas y sobrevivientes del EAI gocen del pleno ejercicio de los derechos humanos y amplíen sus medios de vida.

Los resultados de la evaluación han sido producto de un proceso de reflexión y diálogo entre las y los actores involucrados y relacionados, quienes participan en procesos de mediano y largo plazo en torno a la JT. Se trata de socios del programa en el ámbito estatal como socios de sociedad

---

<sup>1</sup> Si bien en diferentes documentos relacionados con esta evaluación se hace referencia al conflicto o enfrentamiento armado, para efectos del presente documento retomaremos el EAI porque ello da cuenta de lo que ha sido catalogado como una guerra civil en ese país. Una valoración similar tiene que ver con el concepto de víctima y sobreviviente: en diferentes países se ha reivindicado la entereza física y psíquica de las personas que afrontan las violaciones de derechos humanos, quienes no se asumen como víctimas.

civil. También participan otros socios que ejecutan pequeños proyectos, los cuales complementan y potencian los proyectos principales que integran PAJUST. El conjunto coadyuva sustancialmente a los avances y logros del programa.

La población meta del PAJUST considerada en la evaluación son las víctimas y sobrevivientes del EAI y sus familiares, toda vez que el fin último del PAJUST es la promoción del empoderamiento y participación de esta población como titulares de derechos. Por lo tanto, un eje prioritario de la evaluación ha sido recoger las percepciones de víctimas y familiares del EAI sobre el programa para determinar si efectivamente ha logrado cambios en el escenario que les impactan positivamente.

Para determinar estos avances, la evaluación estimó los cuatro componentes de JT: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición, así como la interrelación entre ellos. Además, la revisión en el marco del UNDAF y el CPD intenta que la mirada evaluativa sea integral. Por otra parte, el análisis evaluativo se centró en los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, avances hacia sostenibilidad y avances hacia impacto. Esto nos acercó a los elementos que fortalecen la acción del Programa para producir los cambios esperados. Todo ello con la pretensión adicional de sistematizar aprendizajes y recomendaciones para la continuidad o para futuras intervenciones.

## 1.2 METODOLOGÍA DE LA EVALUACIÓN

Para comprender el objeto de la evaluación, el equipo de evaluación (EE) hizo un análisis del contexto de la realidad política y sociocultural de Guatemala y su relación con el estado de situación de justicia de transición. Se sumó en el examen la doctrina, jurisprudencia y estándares internacionales vinculados a JT a efecto de determinar los criterios universales de abordaje sobre el tema, así como los contenidos de cada uno de sus componentes.

Posteriormente, se enfatizó en el estudio de los proyectos principales que integran PAJUST II y en las expectativas de sus aportes a la JT. Especialmente, se revisaron los resultados esperados, actividades, metas e indicadores, según los diseños respectivos. Así se determinaron éxitos, debilidades y se revisó la aplicación responsable de los recursos utilizados y cómo justifican los resultados y sus consecuencias. Igualmente se abordó en el análisis la implementación de proyectos más pequeños que complementan y potencian a los principales.

La metodología utilizada se define como constructiva (orientada a recoger recomendaciones y experiencias aprendidas), participativa e inclusiva (toda vez que se aseguró la participación del mayor número de actores/as vinculados), conjunta (porque se desarrolló un estudio de evaluación en una relación horizontal, respetuosa y con una visión común), amplia (en la medida que se recogió una visión lo más abierta posible que permitiera comparar la situación inicial y el panorama actual, analizando los resultados previstos y también los no previstos) y sensible a los temas transversales que orientaron el funcionamiento del programa.

Las técnicas de evaluación utilizadas fueron: la revisión documental, entrevistas, sesiones de trabajo grupales y encuestas. Se realizaron también tres grupos focales destinados a recoger insumos de actores/as clave, que en general tienen una participación conjunta. Esta técnica se

utilizó con organizaciones de sociedad civil querellantes en procesos penales, organizaciones de sociedad civil locales que prestan apoyo jurídico y psicosocial a familiares de víctimas, sobrevivientes y familiares de víctimas.

Respecto de las encuestas<sup>2</sup>, estas se hicieron para conocer las percepciones de usuarios/as de los servicios que prestan el AHPN y el IIARS, y sobre esta base determinar si ambos cumplen con los objetivos planteados. Es importante señalar lo siguiente:

1. La muestra empleada se basó en el listado de personas proporcionado por los socios de PAJUST.
2. El EE hizo de dos a tres envíos de la encuesta a cada muestra, para obtener la mayor cantidad de respuestas.
3. Sobre el proyecto IIARS, se hicieron tres encuestas: sobre la Plataforma Memoria Virtual (PMV), sobre la Mesa Técnica, y sobre la exposición “¿Por qué estamos como estamos?”.
4. El AHPN facilitó una muestra de 74 contactos. Se hicieron dos envíos de la encuesta. Se logró una respuesta de 23 personas.
5. Para la encuesta sobre la PMV se recibió una muestra de 33 contactos. El EE envió la encuesta en tres oportunidades. Se recibieron 16 respuestas.
6. Para la encuesta sobre la Exposición “¿Por qué estamos como estamos?” se recibió una muestra de 30 contactos. El EE envió la encuesta en tres oportunidades. Se recibieron 11 respuestas.
7. Para la encuesta a la Mesa Técnica el IIARS indicó contar con una pequeña muestra de aproximadamente 20 docentes capacitados/as y facilitadores del proceso. IIARS les envió directamente la encuesta. Se recibieron 4 respuestas, tres con la encuesta llena y una señalando que no tenía suficiente información para contestar.

En total, durante el proceso de evaluación se consultó a 88 personas (sin contar las muestras para las encuestas)<sup>3</sup>, logrando amplia información sobre el avance del PAJUST, oportunidades, obstáculos, logros, resultados, todo en relación con el respeto de los derechos de las víctimas del EAI. Las y los informantes fueron clasificados en nueve sectores, según fue ofrecido en el Informe de Arranque<sup>4</sup>. Pocas entrevistas se hicieron virtualmente.

---

<sup>2</sup> Las preguntas empleadas en las encuestas se adjuntan al presente informe como Anexo 1 y la sistematización de los resultados se encuentran en el Anexo 2.

<sup>3</sup> En las entrevistas participaron 43 personas; en las sesiones de trabajo 11 y en los grupos focales 39. Algunos participantes en sesiones de trabajo (5) también fueron entrevistados.

<sup>4</sup> Estos fueron: 1. Autoridades de gobierno: especialmente del Ministerio de Educación y del Ministerio de Cultura y Deportes. El primero por su intervención en relación con el IIARS y el segundo por su relación con el AHPN. También el Registro Nacional de Personas (RENAP) y el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR). 2. Fiscales del Ministerio Público: por su vinculación con procesos judiciales relacionados a JT. 3. Organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) y la Oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos (OACNUDH) en virtud de sus contribuciones a las acciones del PAJUST. 4. Organizaciones de sociedad civil que han aportado su especialidad y experiencia en la concreción de los componentes de JT, principalmente vinculadas a procesos judiciales y a atención psicosocial.. 5. Personal y grupos vinculados a los cuatro proyectos principales que conforman el PAJUST. 6. Equipo PAJUST. 7. Representantes del PNUD en Guatemala. 8. Donantes vinculados al PAJUST. 9. Titulares de Derechos: mujeres y hombres víctimas y/o familiares de las víctimas del EAI.

Hubo especial atención en recabar datos sobre los ejes transversales, la operatividad y utilidad de los espacios de diálogo, el valor agregado del PNUD, la percepción de los socios sobre PAJUST y la interlocución con el Estado.

Para el acceso a actores/as clave, además de la Ciudad de Guatemala se visitaron Nebaj, en Quiché, y San Cristóbal Verapaz, en Alta Verapaz. Estos lugares fueron seleccionados en conjunto con el equipo PAJUST, considerando dos criterios: concentración de un alto número de víctimas y acción in situ de la FAFG. Asimismo, se asistió a una exhumación en la comunidad de Juá, municipio de Chajul, en el Departamento de Quiché.

El análisis evaluativo estuvo fundamentado en la Teoría de Cambio, para establecer con mayor claridad causas y efectos. Este enfoque fue útil para saber si se pueden atribuir al Programa los cambios observados, o los avances hacia ese cambio, o determinar su nivel de contribución en los mismos.

Durante el trabajo de campo y de forma posterior, se realizaron sesiones de trabajo de gabinete para identificar avances, análisis de metodologías y estrategias de trabajo, y otros aspectos de la gestión del proyecto. Se hizo un análisis de factores internos y externos que han influido en la producción de efectos, impactos y las perspectivas de sostenibilidad.

Para asegurar la confiabilidad, consistencia y validez de los datos recogidos y los hallazgos, además de la triangulación sistemática de fuentes de datos y de los métodos e instrumentos de recolección de datos, el EE validó los datos mediante intercambios con el equipo de PAJUST.

El punto de partida del estudio fueron las orientaciones dadas en los Términos de Referencia, complementadas con el diseño de los proyectos. Sobre esta base, se realizó una matriz de evaluación (Anexo 3), integrando los criterios y preguntas propuestas por los Términos de Referencia (Anexo 4) y los compromisos programáticos. De esta matriz derivaron los instrumentos o guías de trabajo para la indagación (Anexo 5).

Durante el proceso evaluativo no existieron incidencias que implicaran obstáculos al trabajo del EE. La muestra utilizada para la obtención de información ha sido suficiente para desprender derivaciones generales que aportan y complementan información cualitativa y cuantitativa obtenida por las técnicas priorizadas.

## **2. EL PAJUST II Y SU DESARROLLO EN EL CONTEXTO GUATEMALTECO**

### **2.1 ASPECTOS GENERALES DEL PROGRAMA**

La Fase I del Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST) fue implementada en Guatemala a partir de 2010, con el fin de contribuir al Objetivo 16 de Desarrollo Sostenible de las Naciones Unidas (ODS) relativo a la “paz, justicia e instituciones sólidas”. A partir de un enfoque integral para abordar el EAI, el Programa incorporó los cuatro componentes de la justicia de transición: verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición.



En el año 2015 inició la Fase II del PAJUST, con una duración cuatrienal. A los cuatro componentes sobre justicia transicional, el PNUD sumó la articulación entre socios estatales y no estatales alrededor de temas específicos en cada uno de los componentes de JT. Además, el PAJUST II incorporó como enfoques transversales: género, derechos humanos y alianzas estratégicas.

PAJUST presentó a la Embajada de Suecia en Guatemala un documento de programa de referencia para la gestión inicial por un monto de 25 millones de dólares. La evaluación entiende que de este documento se derivan los proyectos que integran el PAJUST II y que los planes operativos anuales articulados responden a todos los proyectos.

Todos los proyectos buscan contribuir de manera coordinada y compartida a los cuatro componentes de la justicia de transición; cada uno con sus propios productos, metas e indicadores. Adicionalmente, el UNDAF cuenta con 8 indicadores cuantitativos<sup>5</sup> y todos los proyectos aportan a los efectos del UNDAF y CPD. Así, se logra cumplir con uno de los propósitos fundamentales del PAJUST a partir de la articulación entre entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil: generar coordinación, colaboración y complementación de esfuerzos.

#### **a. Proyecto AHPN-MICUDE sobre “Institucionalización del Archivo Histórico de la Policía Nacional -AHPN- para el impulso a la Justicia de Transición”**

El Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN) ha tenido dos proyectos con PAJUST en su segunda fase: un proyecto anual y otro trienal (actualmente en ejecución). El primero se implementó del 1º de enero a 31 de diciembre de 2015 y se tituló *Initiation Plan PAJUST II (Plan de Iniciación PAJUST II) Continuidad de procesos claves garantizados en el AGCA AHPN, cierre de la fase I concluido y condiciones preparadas para el arranque de PAJUST II, con énfasis en la institucionalidad y sostenibilidad*. Este proyecto tuvo como producto la prolongación del período tipo puente a diciembre 2015 concluido.

El segundo proyecto es “Institucionalización del Archivo Histórico de la Policía Nacional -AHPN- para el impulso a la Justicia de Transición”, para el período del 1º de enero de 2016 hasta el 31 de diciembre de 2018, con un financiamiento de US \$ 2,078,424.41. Su implementador es el Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE) y el AHPN. El producto buscado por este proyecto es que el AGCA (Archivo General de Centroamérica) y el AHPN estén fortalecidos en su institucionalidad y sostenibilidad. Para lograr ese objetivo, las actividades se refieren a: i) la

---

<sup>5</sup> Estos indicadores dan cuenta de lo siguiente: i) Número de sentencias sobre casos de graves violaciones a derechos humanos, cometidas durante el conflicto armado interno, acorde a estándares internacionales de derechos humanos; ii) número de sentencias sobre casos de graves violaciones a los derechos humanos de las mujeres cometidas durante el conflicto armado interno, en concordancia con los estándares internacionales de derechos humanos (justicia para las mujeres); iii) Número de documentos producidos para la recuperación de la memoria histórica de las mujeres sobrevivientes del conflicto armado interno (verdad); iv) Número de personas fallecidas y/o desaparecidas durante el conflicto armado interno identificadas y cuyos restos han sido restituidos; v) Número de instrumentos nacionales (políticas, leyes e instituciones) para la implementación del Estatuto de Roma sobre la Corte Penal Internacional (no repetición); vi) % de mujeres en toma de decisiones para el mantenimiento de la paz, la seguridad y la resolución de conflictos (no repetición); vii) % de mujeres en posiciones de toma de decisiones para el mantenimiento de la paz, la seguridad y la resolución de conflictos (no repetición); y viii) Número de sentencias sobre reparación transformadora para mujeres sobrevivientes de violencia sexual relacionada con el conflicto (verdad, justicia y reparación).

institucionalización, arranque operativo y sostenibilidad de la UEE-AHPN (Unidad Especial de Ejecución) dentro del MICUDE; ii) el procesamiento archivístico de fondos priorizados del AGCA y el AHPN; y iii) la atención al usuario y difusión de servicios archivísticos del AGCA y el AHPN.

El propósito es continuar con el procesamiento archivístico de importante documentación oficial, vinculada a graves violaciones de derechos humanos, para ponerla a disposición del público. Dentro del conjunto de servicios que brinda el AGCA-AHPN hay que destacar aquellos que se relacionan con la sistematización de información, el análisis documental, el peritaje técnico y la asesoría archivística. Se trata de funciones especializadas que son requeridas principalmente por el Ministerio Público (MP) y los querellantes en los casos relacionados con delitos vinculados a violaciones a los derechos humanos y crímenes contra la humanidad.

**b. Proyecto relacionado con la FAFG: “PAJUST II: Búsqueda e Identificación de las Víctimas del Enfrentamiento Armado para el Impulso de la Justicia de Transición”**

Este proyecto es implementado por la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG) con un monto aprobado de US 4,777,000.00. Su ejecución inició el 1º de abril de 2015 y concluirá el 31 de diciembre de 2018. En 2017 no se asignaron fondos para realizar investigaciones antropológicas forenses (exhumaciones).

Su producto es: “FAFG fortalecida para esclarecer casos de personas desaparecidas y fallecidas durante el EAI, aportar evidencia forense al sistema de justicia y facilitar la inhumación y dignificación de las víctimas.” Para el cumplimiento del mismo, se han planteado dos actividades: i) investigaciones forenses y procesos de identificación de víctimas de EAI; y ii) facilitar y documentar la inhumación de víctimas de EAI.

Un propósito del proyecto es fortalecer el sistema multidisciplinario de identificación humana desarrollado por FAFG, así como continuar con los procesos de exhumación e inhumación. Las investigaciones forenses realizadas por la FAFG contribuyen a la justicia, aportan peritajes y evidencia física fundamental en casos de investigación a cargo de los fiscales del MP, especialmente de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos, que lleva casos en la lucha contra la impunidad. Pero igualmente resultan fundamentales en el tema de verdad y de reparación, toda vez que esas investigaciones dan como resultado inhumaciones de restos hallados e identificados.

**c. Proyecto sobre “Difusión, educación y diálogo social en promoción de la memoria y el impulso de la justicia de transición” (IIARS)**

Este proyecto, cuatrianual, es implementado por el Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social (IIARS) y cuenta con un monto asignado de US \$464,000.00. Empezó a implementarse a partir del 1º de abril de 2015 y su resultado es “Sensibilización, educación, difusión y diálogo sobre la memoria histórica y la justicia de transición.” La idea es promover una masa crítica que comprenda la dimensión del EAI y la necesidad de la JT, así como desarrollar una

pedagogía institucionalizada para el abordaje del EAI dirigido a educadores y estudiantes, y adicionalmente formar jóvenes sobre las causas, desarrollo y consecuencias del EAI para promover una cultura de paz.

El proyecto lleva a cabo tres acciones que buscan generar mayor sensibilidad y comprensión de los componentes de JT en la ciudadanía guatemalteca, y contribuir con espacios de diálogo abierto y constructivo para superar heridas del pasado y la búsqueda de su superación:

- i. **La Exposición ¿Por qué estamos como estamos?** Impulsa la sensibilización con jóvenes y docentes de educación media y universitaria, empleados públicos y ciudadanía en general para la comprensión de una de las causas que originaron el conflicto armado, la división étnica que prevalece en la sociedad guatemalteca, el racismo y prácticas excluyentes que han mantenido a la población indígena del país al margen de oportunidades del desarrollo.
- ii. **La Mesa Técnica de Educación para la Paz, la Memoria Histórica y los Derechos Humanos.** Espacio de confluencia de 20 organizaciones interesadas en impulsar una formación ciudadana acorde a las características multiétnicas de la sociedad guatemalteca.
- iii. **La plataforma “Memoria Virtual Guatemala” (PVM).** Espacio virtual constituido por organizaciones de la sociedad civil administrado por el Memorial para la Concordia, que busca la promoción del tema de memoria a través del libre acceso a la información en línea.

#### **d. Proyecto “Articulación y alianzas entre Estado y sociedad civil para el impulso de la justicia de transición” (PNUD)**

Este proyecto es implementado, en la modalidad DIM, por el PAJUST-PNUD, en coordinación con el MICUDE, el Ministerio de Educación (MINEDUC), el Ministerio Público, el Organismo Judicial (OJ), el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), el Registro Nacional de Personas (RENAP) y diversas organizaciones de la sociedad civil. La duración del proyecto es cuatrienal (1º de abril de 2015 a 31 de diciembre de 2018) y el monto aprobado es de US \$4,189,825.62.

El proyecto tiene cinco componentes: verdad, justicia, reparación, no repetición y gestión/articulación, estableciendo para cada uno de ellos un producto determinado. En el componente de verdad, el producto es el “ejercicio del derecho de las víctimas del EAI fortalecido”, para lo cual se prevé una actividad por resultado, enfocada en el fortalecimiento de la sociedad civil para construir alianzas con el Estado en promoción del derecho a la verdad para las víctimas del enfrentamiento armado interno.

Por su parte, el componente de justicia tiene como producto el “ejercicio del derecho de las víctimas del EAI a la justicia fortalecido”, el cual va seguido de tres actividades: i) la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del MP fortalecida para implementar la persecución penal estratégica en casos del EAI, con base en el análisis de fenómenos criminales y asegurando apoyo psicosocial a las víctimas; ii) el OJ fortalecido para juzgar a los casos del EAI conforme a los estándares y principios internacionales de derechos humanos; y iii) sociedad civil fortalecida para construir alianzas con el Estado en promoción del derecho a la justicia para las víctimas del enfrentamiento armado interno.

El producto del componente de reparación se centra en “el ejercicio del derecho de las víctimas del EAI a la reparación fortalecido”. Sus actividades por resultados son las siguientes: i) el PNR fortalecido para reparar víctimas de graves violaciones a los derechos humanos del EAI integralmente y con enfoque de género; ii) RENAP fortalecido para mejorar el acceso de víctimas del EAI a documentación personal; y iii) sociedad civil fortalecida para construir alianzas con el Estado en promoción del derecho a la reparación para las víctimas del conflicto armado interno.

El cuarto componente (no repetición) busca contar con “garantías de no-repetición fortalecidas mediante la educación, la dignificación y el desarrollo” a través de las siguientes actividades por resultados: i) El MINEDUC fortalecido para institucionalizar e implementar una pedagogía de la memoria histórica y cultura de paz en el marco de la formación ciudadana; ii) el MICUDE fortalecido para la instalación de una red de Museos de la Memoria Histórica y la Cultura de Paz, en alianza con la sociedad civil; iii) sociedad civil fortalecida para construir alianzas con el Estado en promoción de medidas de no-repetición para las víctimas del enfrentamiento armado interno; y iv) víctimas del enfrentamiento armado interno en el área Ixil del Quiché empoderadas para ejercer sus derechos a la verdad, la justicia, la reparación y la participación ciudadana en procesos de desarrollo.

El quinto y último componente tiene como propósito un “sistema de gestión y articulación fortalecido para asegurar la eficiente y efectiva conducción del Programa”, lo cual es acompañado por una actividad por resultado: asistencia técnica para la gestión y la articulación de los proyectos en la modalidad NIM y DIM.

La novedad que presenta el proyecto es la articulación en diferentes niveles: geográfica, temática, entre componentes y entre cooperantes vinculados a JT. Además, la articulación entre todos los proyectos del PAJUST, lo que complementa y refuerza el programa. Otra innovación es la vinculación entre JT y procesos de desarrollo humano. Para evidenciar esta relación se desarrolla un plan piloto en tres municipios de Quiché como parte de las estrategias de no repetición, en coordinación con instituciones estatales presentes en el territorio, mediante espacios de participación del Sistema Nacional de Consejos de Desarrollo. Este plan piloto se denomina Programa Conjunto Ixil (PC), que es un esfuerzo inter-agencial donde participan FAO, OPS y PNUD, y está dirigido principalmente a familias víctimas del EAI. El 60% de familias acompañadas por socios de PAJUST son atendidas por el programa PC Ixil Desarrollo.

El conjunto de proyectos referidos hace que el fin último del PAJUST II sea empoderar a sobrevivientes y víctimas de la violencia. Los Departamentos priorizados son Quiché, Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz y Chimaltenango, caracterizados todos ellos por la cantidad de víctimas y sobrevivientes del EAI.

## 2.2 CONTEXTO DE GUATEMALA EN MATERIA DE JUSTICIA DE TRANSICIÓN

Guatemala estuvo sumida en un enfrentamiento armado interno (EAI) que oficialmente duró 36 años (1960-1996). Ese contexto de violencia dio pie a la firma de los Acuerdos de Paz, a los cuales siguieron dos importantes informes que dieron cuenta de los saldos del conflicto y de los retos para transitar hacia una sociedad que pudiera abordar con seriedad los delitos previstos en el

Estatuto de Roma y las graves violaciones de derechos humanos cometidas: el Informe "Guatemala Memoria del Silencio", de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) y el Informe "Guatemala: Nunca Más", sobre la Recuperación de la Memoria Histórica (Informe REMHI).

Estos informes señalan que en el EAI hubo más de 250,000 víctimas civiles asesinadas, más de 45,000 personas desaparecidas (5,000 de ellas, siendo niños y niñas), 626 masacres contra el pueblo maya en menos de dos años (a inicios de la década de 1980) y otras graves violaciones de derechos humanos como son la violencia sexual, el desplazamiento forzado, la tortura, la servidumbre, etc. Si bien la población en general sufrió de estas atrocidades, los pueblos indígenas y las mujeres tuvieron una mayor afectación.

Ahora bien, dada la impunidad estructural por tales atrocidades, se han instalado en Guatemala instancias *sui generis* que buscan garantizar una colaboración con instituciones del sector justicia y, a la vez, apoyar en su fortalecimiento: primero MINUGUA y actualmente la CICIG. Ello cobra especial relevancia cuando veinte años después de la firma de los Acuerdos de Paz (1996), los compromisos adquiridos por el Estado no han sido cumplidos integralmente, particularmente en los temas de JT.

En el ámbito internacional, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha emitido una serie de sentencias relacionadas con hechos perpetrados durante el EAI y ha urgido a Guatemala a abatir la impunidad, garantizar reparación a las víctimas y a tomar medidas de satisfacción y no repetición<sup>6</sup>. Por su parte, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (OACNUDH-GT) también ha servido para el fortalecimiento de las instituciones de justicia, el avance en distintos casos relacionados con el conflicto interno y el impulso de legislación y políticas públicas relacionadas.

El conjunto de factores ha contribuido a que las instituciones de procuración e impartición de justicia guatemaltecas avancen en la determinación de casos trascendentales relacionados con justicia de transición, como el de Choatalum, el Jute, Myrna Mack, genocidio, Fermín Felipe Solano, Molina Theissen, Sepur Zarco y CREOMPAZ, entre otros. Los tres últimos evidencian violaciones a derechos humanos diferenciadas cuando se trata de mujeres.

Sin perjuicio de los avances logrados, estos son limitados comparados con el número de violaciones de derechos humanos perpetradas durante el EAI. La justicia en Guatemala es institucionalmente débil. Como lo ha señalado la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), "Guatemala enfrenta un alto nivel de impunidad por la falta de un sistema de administración de justicia fortalecido y eficiente."<sup>7</sup>

---

<sup>6</sup> Hasta ahora la Corte ha dictado alrededor de 17 sentencias contra Guatemala por JT. Las sentencias se refieren a masacres (Plan de Sánchez, Dos Erres, Río Negro, Aldea Chichupac y comunidades vecinas de Rabinal), desapariciones forzadas (casos Blake, Bámaca Velásquez, Molina Theissen, Tiu Tojín, Chitay Nech, Edgar Fernando García y Gudiel Álvarez -Diario Militar-), tortura (caso de Maritza Urrutia), violencia sexual, ejecuciones extrajudiciales (casos de la "Panel Blanca", Myrna Mack, Carpio Nicolle) y desplazamientos forzados. Varias de ellas fueron seleccionadas por las instituciones del sector justicia como estrategia para avanzar litigios estratégicos en tanto evidenciaban casos paradigmáticos al interior del país.

<sup>7</sup> CIDH, Informe sobre la situación de los derechos humanos en Guatemala, OEA/Ser.L/V/II. Doc. 208/17, de 31 diciembre 2017.

Se necesitan cambios estructurales para que la JT alcance los objetivos exigidos por el derecho internacional de los derechos humanos y el derecho humanitario. Los avances alcanzados hasta ahora han sido posibles por la exigencia de las víctimas y las organizaciones de la sociedad civil que los acompañan, así como por el impulso y liderazgo de organismos externos de cooperación, lo que ha despertado, por un lado sinergias y sensibilidad social, pero también grandes detractores.

### 3. CRITERIOS DE EVALUACIÓN

En el presente apartado se dará cuenta del cumplimiento de los criterios de pertinencia, eficiencia, eficacia, avances hacia la sostenibilidad, avances hacia impacto y enfoques transversales.

#### 3.1 CRITERIO DE PERTINENCIA

La pertinencia está relacionada con la congruencia entre la percepción de lo que se necesita, según lo han previsto quienes concibieron el proyecto, y la realidad de lo que se necesita desde la perspectiva de los/as beneficiarios/as a los que está destinado. También implica el concepto de receptividad, es decir, en qué medida PAJUST II fue capaz de responder de manera receptiva a prioridades de desarrollo cambiantes y emergentes, así como a las necesidades.

Para efectos de la presente evaluación, el criterio de pertinencia se realizará desde cinco aspectos: i) según las necesidades del contexto; ii) de acuerdo con los estándares internacionales en materia de justicia transicional; iii) desde el Programa del país (CPD) y el Marco de Asistencia de las Naciones Unidas para el Desarrollo (UNDAF) para el periodo 2015-2019; iv) para los socios de PAJUST II; y v) pertinencia de PAJUST respecto del PNUD y la cooperación del gobierno de Suecia.

##### a. Pertinencia según las necesidades del contexto

La obligación del Estado para adoptar medidas de justicia de transición nace en los Acuerdos de Paz y en el derecho internacional de los derechos humanos. El cumplimiento de esta obligación ha iniciado tardíamente. El tiempo transcurrido y la coyuntura del país permitieron que los victimarios se organizaran y fortalecieran, e incluso que algunos incursionaran en la política<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Por ejemplo, Efraín Ríos Montt, quien fue diputado y candidato presidencial. También exmilitares nombrados en el caso CREOMPAZ ocupan cargos en el gobierno. César Augusto Cabrera Mejía dirigió el sector de inteligencia militar (S2) de la base militar en Cobán ubicado en la Zona Militar 21 entre 1982 a 1983 y es uno de los 10 hombres vinculados a proceso. Después, se convirtió en el director de la G2 (inteligencia militar) bajo el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo, en el momento en que una serie de asesinatos políticos de alto perfil sucedieron con el apoyo de inteligencia militar, incluyendo el asesinato de Myrna Mack. Cabrera Mejía trabajaba como asesor del Ministro de Salud bajo el expresidente Otto Pérez Molina, cuando la CICIG reveló la existencia de graves niveles de corrupción en ese Ministerio. Otro caso es el de Edgar Justino Ovalle Maldonado, nombrado en CREOMPAZ como una persona de interés en el caso por el papel que desempeñaba como oficial de operaciones en la base en Cobán en 1983. Es presuntamente responsable de llevar a cabo órdenes en la región durante el tiempo en lo cual muchas de las osamentas identificadas en las exhumaciones fueron desaparecidas. Maldonado es un miembro fundador del FCN (Frente de Convergencia Nacional), un partido político fundado en 2008 por militares retirados de la extrema derecha

Aunado a lo anterior, en Guatemala persisten la debilidad institucional, ataques y criminalización contra defensores/as de derechos humanos y numerosos obstáculos para el conocimiento de la verdad y el acceso a la justicia, entre otros. Todo ello dificulta la implementación eficaz de políticas de justicia a corto, mediano y largo plazo, que tengan en cuenta los cuatro componentes esenciales de la JT.

Desde esta perspectiva, PAJUST II es pertinente al facilitar las condiciones para la investigación, juzgamiento, sanción y reparación por las violaciones a derechos cometidas durante el EAI. Con las sentencias logradas hasta ahora, los tribunales de justicia vinculan pasado, presente y futuro. Es decir, estas sentencias abordan graves violaciones a derechos humanos cometidas años atrás, las que son analizadas desde el contexto y pensamiento actual y cuyo contenido tendrá impacto para el futuro cercano, tanto a nivel jurídico como social.

A partir de una articulación estratégica entre diferentes actores con diferentes capacidades y presencia en diferentes regiones, PAJUST contribuye a avanzar decisivamente: i) en el cumplimiento de decisiones internacionales (como el caso de la masacre de las Dos Erres, Molina Theissen<sup>9</sup> y posiblemente el caso del Diario Militar); ii) en el avance de casos paradigmáticos iniciados en el ámbito local (como los casos Sepur Zarco<sup>10</sup>, Genocidio Ixil, CREOMPAZ y Fermín Felipe Solano); iii) en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz relacionados con temas de justicia transicional; iv) en la adecuación de acciones estatales a las necesidades y creencias de los/as sobrevivientes y familiares; y v) en la claridad de la necesidad de acompañar al Estado para que pueda asumir sus obligaciones relacionadas con la justicia transicional.

Ahora bien, de acuerdo con algunos elementos recogidos por la evaluación, existen aspectos que pueden aportar a una mayor pertinencia del PAJUST II:

- La importancia de entender la JT como una apuesta de largo aliento, que no puede ser abordada en proyectos de corto o mediano plazo.
- La relevancia de la participación del Organismo Judicial en el proyecto, no sólo como beneficiario (por capacitaciones o acciones puntuales de apoyo e incidencia).
- Amplia difusión del PAJUST con diferentes actores para una mayor incidencia política frente a diversas autoridades de alto nivel a fin de lograr una respuesta adecuada en sus compromisos sobre JT. Si bien ello se ha hecho, la debilidad institucional, la rotación constante de personal y la falta de voluntad de diferentes actores políticos guatemaltecos invita a que se redoblen y potencien esos esfuerzos.

---

y el partido que llevó al presidente Jimmy Morales al poder el año pasado. Como diputado electo en el momento de las detenciones por el caso, Maldonado goza de la protección de antejuicio.

<sup>9</sup> El pasado 23 de mayo, el Tribunal C de Mayor Riesgo dio lectura a la sentencia condenatoria contra cinco militares retirados por la desaparición de Marco Antonio Molina Theissen y la detención ilegal y violación de su hermana Emma Guadalupe en 1981, en un caso paradigmático en Guatemala. Los condenados por acción directa y por su posición en la cadena de mando son: Manuel Benedicto Lucas García (ex jefe del Estado Mayor del Ejército), Manuel Antonio Callejas Callejas (ex jefe de Inteligencia Militar), Francisco Luis Gordillo Martínez, (ex comandante de la zona militar de Quetzaltenango); y Hugo Ramiro Zaldaña Rojas, ex oficial de inteligencia militar. Se condenó por el delito de deberes contra la humanidad, por desaparición forzada y por violación sexual.

<sup>10</sup> Sepur Zarco fue el primer caso de violencia sexual relacionado con el conflicto impugnado en virtud del código penal de Guatemala. También fue la primera vez que un tribunal nacional se pronuncia sobre acusaciones de esclavitud sexual durante un conflicto armado, que es un delito tipificado por el derecho penal internacional. En esta sentencia pionera, el tribunal guatemalteco señaló que la violencia sexual contra las indígenas maya q'eqchi' formó parte de una estrategia deliberada por parte del ejército de Guatemala.



→ Continuidad de los diferentes espacios colectivos que contribuyen a idear acciones que aportan a los diferentes componentes de la JT.

En conclusión, a la luz del contexto guatemalteco PAJUST II es relevante en la medida que logra relevar la justicia transicional para que el país atienda las consecuencias del EAI y avance hacia un escenario en el que los saldos del mismo sean atendidos de manera adecuada.

#### b. Pertinencia respecto de los estándares internacionales en materia de justicia transicional

El Derecho Internacional de los Derechos Humanos y Naciones Unidas han reconocido como componentes básicos de la justicia de transición: i) el derecho a la verdad; ii) el derecho a la justicia<sup>11</sup>; iii) el derecho a la reparación<sup>12</sup> y iv) las garantías de no repetición<sup>13</sup>. Igualmente, abogan por la relevancia de un enfoque global y la interrelación de estos componentes, por la importancia de fortalecer el Estado de Derecho (en un sentido amplio)<sup>14</sup>, la necesidad de adoptar medidas de prevención<sup>15</sup>, la participación de las víctimas en las medidas de justicia transicional<sup>16</sup>, y las consultas nacionales relacionadas con estos temas<sup>17</sup>.

Considerando los cuatro proyectos que incluye el PAJUST II se puede afirmar que el programa es pertinente para el cumplimiento de los componentes de la justicia transicional, toda vez que estos proyectos interrelacionan dos o más componentes, pero también respetan la perspectiva de género y el enfoque intercultural. Veamos:

- **Derecho a la verdad:** para la satisfacción del componente podemos enlistar las exhumaciones; identificación de restos; fortalecimiento de archivos y entrega de documentos que contribuyen a procesos de justicia formal y colectiva; procesos de acompañamiento psicosocial y jurídico social que acompañan a las comunidades en su comprensión de lo sucedido; la realización de muestras museográficas y sitios *web*; y actividades educativas sobre los hechos del EAI y sus consecuencias.
- **Justicia:** litigio de casos específicos; documentación de los hechos garantizando que no exista revictimización (“no hacer daño”); acompañamiento psicosocial a las personas sobrevivientes y familiares para su empoderamiento emocional a fin de que se sepan sujetos/as de derechos y puedan hablar de los hechos y superar el miedo, presentar denuncias o realizar acciones de

---

<sup>11</sup> Entre otros, el Relator Especial de Naciones Unidas sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición (en lo sucesivo, “relator especial”) se ha pronunciado sobre las prioridades en la investigación de hechos en el marco de la justicia de transición. Ver, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Doc. ONU A/70/438, de 21 de octubre de 2015.

<sup>12</sup> Existe un informe del relator especial dedicado a este tema. Ver, Naciones Unidas. Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Informe del Relator Especial. Doc. ONU A/69/518, de 14 de octubre de 2014.

<sup>13</sup> Naciones Unidas. Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Informe del Relator Especial. Doc. ONU A/HRC/30/42, de 7 de septiembre de 2015.

<sup>14</sup> Naciones Unidas. Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Informe del Relator Especial. Doc. ONU A/67/368, 13 de septiembre de 2012.

<sup>15</sup> Naciones Unidas. Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Informe del Relator Especial. Doc. ONU A/72/523, de 12 de octubre de 2017.

<sup>16</sup> Naciones Unidas. Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Informe del Relator Especial. Doc. ONU A/HRC/34/62, de 27 de diciembre de 2016.

<sup>17</sup> Naciones Unidas. Promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición. Informe del Relator Especial. Doc. ONU A/71/567, de 25 de octubre de 2016.



justicia (p.e. marchas o “tomas” de lugares paradigmáticos como la zona militar 21); la realización de mesas técnicas entre el Ministerio Público y las organizaciones querellantes para tener una acción común ante un proceso; y la claridad de lo que implica “la justicia” para los pueblos indígenas y la realización de acciones tendientes a garantizar su cosmovisión.

- **Reparación:** entrega digna y oportuna de restos así como su inhumación; la realización de eventos en efemérides importantes para las personas sobrevivientes, sus familiares y sus comunidades; los procesos judiciales y colectivos de acompañamiento psicosocial que contribuyen como formas de satisfacción; y la adecuada interrelación con otros programas que podrían aportar a que las comunidades afectadas tengan restitución de sus derechos.
- **Garantías de no repetición:** conocimiento y difusión de lo sucedido; el involucramiento de nuevas generaciones en estos procesos; el aporte de documentos que sirven para procesos de justicia interna e internacional; capacitaciones a colectivos y organizaciones de la sociedad civil así como a funcionarios/as; las incipientes acciones de institucionalización de programas educativos públicos y planes de investigación penal; y la interacción con autoridades que son las últimas responsables en el diseño e implementación de medidas de largo aliento para evitar que las graves violaciones perpetradas vuelvan a cometerse.

### c. Pertinencia de PAJUST con relación al CPD y UNDAF

Como se ha explicado previamente, el Programa PAJUST II se enmarcó en el efecto esperado del CPD y el UNDAF para el periodo 2015-2019. Este segundo identificó cinco prioridades, las cuales han sido definidas como áreas programáticas: 1. Desarrollo inclusivo y sostenible; 2. Desarrollo social; 3. Sociedad segura y libre de violencia; 4. Justicia para todas las personas; y 5. Sociedad multicultural y diversa.

Dentro del área programática 4 (justicia para todas las personas), el UNDAF incluyó dos ámbitos de incidencia del SNU: el primero, relacionado con el acceso a la justicia en general, y el segundo, relativo a la justicia de transición, incluyendo procesos de reparación digna. Respecto de este último, el objetivo del UNDAF es que “El Estado aplica mecanismos integrales de justicia de transición para las víctimas del conflicto armado interno, en coordinación con la sociedad civil, de acuerdo con los marcos internacionales de derechos humanos”. A partir de ese objetivo, el producto esperado del CPD 2015-2019 es que: “Víctimas del EAI gozan del pleno ejercicio de los derechos humanos y amplían sus medios de vida”. Adicionalmente, el UNDAF cuenta con 8 indicadores cuantitativos (enunciados en el apartado de Aspectos General del Programa), los cuales pueden ser de utilidad para valorar el impacto de la implementación de los proyectos que integran el PAJUST.

Correlativamente, estos cuatro proyectos incluidos dentro del Programa PAJUST II contribuyen claramente al área programática 4 del UNDAF, así como al producto esperado del CPD. Adicionalmente, los indicadores cualitativos del UNDAF han sido utilizados para guiar la rendición de informes tanto de los socios de PAJUST, como del proyecto DIM del PNUD y para conjuntar las acciones del Programa con las estrategias que tiene el SNU para Guatemala en el periodo 2015-2019.

#### d. **Pertinencia desde los socios de PAJUST**

Los socios de PAJUST y sus beneficiarios consideran el Programa altamente relevante para Guatemala porque ha logrado introducir y mantener el tema de JT vigente y porque es la primera iniciativa formal que articula a varios actores, estatales y no estatales, para el avance de la justicia transicional.

PAJUST representa un apoyo técnico, político y financiero a quienes están impulsando medidas de justicia transicional, desde sus cuatro componentes. Este apoyo es fundamental en un escenario tan adverso al tema como el guatemalteco.

Si bien la adopción de cuatro proyectos separados -por cuestiones operativas y de operación- podría generar dificultades para garantizar que los mismos contribuyan de manera conjunta a la JT, el PNUD los articula, de tal manera que todos resultan relevantes para el contexto actual del país. PAJUST potenció el trabajo articulado de sus socios para aprovechar coyunturas importantes en el país, lo cual a su vez contribuye al cumplimiento de los objetivos programáticos de cada proyecto.

PAJUST además fue estratégico en reconocer la experiencia y procesos de cada socio y en canalizarlos hacia los diversos componentes de JT. En tal sentido, el Programa ha favorecido el crecimiento institucional de sus socios para continuar aportando a este tema, pero con una mayor especialidad y tecnicismo.

#### e. **Pertinencia de PAJUST II respecto de PNUD y la cooperación del gobierno de Suecia**

El hecho de que el tema de JT sea impulsado por una agencia del Sistema de Naciones Unidas es importante porque le da mayor independencia, peso político y fortaleza ante la complejidad del contexto.

La amplia experiencia del PNUD en gobernabilidad democrática, su innegable experiencia técnica y administrativa y su capacidad de trabajar con recursos de diferentes donantes, le permiten gestionar el PAJUST de manera idónea. Igualmente, el PAJUST representa una oportunidad para que los resultados de CPD y UNDAF, vinculados a justicia, se concreten. Especialmente porque PAJUST ha demostrado ser un actor válido, con legitimidad y flexibilidad ante las necesidades del contexto y de los casos de JT.

PAJUST II también abre posibilidades al PNUD para aportar a fortalecer la justicia en Guatemala y para asistir a las víctimas de violaciones de derechos humanos en la reivindicación de esos derechos. PAJUST es para el PNUD una respuesta a los desafíos en el sector justicia, en especial la JT. Del mismo modo, es una apuesta por la creación y fortalecimiento de alianzas estratégicas entre Estado y sociedad civil.

Desde otra perspectiva, el PAJUST es una visión correcta de la cooperación de cómo irradiar temas trascendentales para el país, entre los que se encuentra el fortalecimiento de la democracia; en el entendido de que mientras no haya reformas profundas en la administración de justicia y en la voluntad y capacidad del Estado, no habrá fortalecimiento el Estado de derecho

y menos aún respuestas adecuadas a las demandas que plantea la justicia de transición en el marco de un Estado democrático.

En esta línea de pensamiento, PAJUST representa para el gobierno de Suecia la oportunidad de contribuir estratégicamente en la JT, para lograr el fortalecimiento de víctimas/sobrevivientes y organizaciones de sociedad civil a fin de demandar derechos; pero además, para fortalecer a autoridades estatales para que cumplan con sus obligaciones. Es la puesta en escenario de sinergias y complementariedad entre actores clave, aportando cada uno desde su espacio y especialidad. Ningún socio de PAJUST de manera individual podría haber alcanzado el impacto que ha tenido el Programa hasta ahora. PAJUST, gracias al gobierno sueco, ha logrado sumar esfuerzos y dirigirlos hacia un mismo objetivo, potenciando la acción colectiva, pero también a cada socio.

### 3.2 CRITERIO DE EFICIENCIA

El análisis de la eficiencia tiene como objeto medir el nivel de alcance de los objetivos del PAJUST en relación con los recursos destinados para ello (humanos, financieros y materiales). Los principales hallazgos son los siguientes:

#### a. Sobre el diseño de proyecto

PNUD presentó a la Embajada de Suecia, para su aprobación, un documento de Programa de Apoyo a la Justicia de Transición Fase II, enmarcado en el UNDAF y en el CPD 2015-2019, que comprendía 17 resultados esperados. No obstante, la Embajada aprobó un presupuesto menor al solicitado, por lo cual PNUD acordó no rediseñar el programa, sino integrarlo con cuatro proyectos, que en total suman ocho resultados. Estos proyectos son interdependientes, pero cada uno tiene sus propios productos, actividades, metas e indicadores.

En otras palabras, PAJUST no cuenta con un programa conjunto que desarrolle objetivos y resultados esperados. En su lugar existen 4 proyectos alineados con los cuatro componentes de JT. En todos los proyectos se logra identificar adecuadamente actores clave para avanzar en resultados propios de los componentes de la JT. Adicionalmente, con el proyecto que corresponde al PNUD, PAJUST se planteó fortalecer el sistema de gestión y articulación para asegurar la eficiente y efectiva conducción del programa. Si bien esto será objeto de análisis posterior, vale señalar ahora que esta medida ha sido importante para dar apoyo a los otros proyectos, así como para impulsar articulaciones que impactan de mejor manera en los resultados.

De esta manera, pese a no existir un diseño de programa en implementación, sí existe un Plan Operativo Anual (POA) que el equipo de PAJUST integra a partir de los proyectos, y los informes anuales que se rinden a la Embajada de Suecia son igualmente integrados, en función del POA correspondiente.

Aunque tal como está funcionando PAJUST se avanza satisfactoriamente en el cumplimiento de los resultados establecidos, el EE considera que hubiese sido conveniente que se mantuviera la idea original de un programa conjunto, de manera que se previeran -desde el diseño- acciones

conjuntas y articuladas en función de los objetivos programáticos. De hecho, algunas de las personas entrevistadas sugirieron que, ante los limitados recursos disponibles, es ideal contar con un programa conjunto, al que los distintos socios aporten, teniendo toda la visión integral del conjunto.

#### **b. Focalización temática y geográfica**

Además de un enfoque temático sobre justicia de transición, PAJUST definió un enfoque territorial para su implementación, basándose en la alta concentración de víctimas y sobrevivientes del EAI. Priorizó 5 regiones particularmente afectadas por el EAI, a saber: Quiché, Huehuetenango, Alta y Baja Verapaz y Chimaltenango.

Ambos enfoques son positivos porque permiten concentrar en tema y regiones las actividades y hacer un uso más eficiente de los recursos. A la vez, ello facilitó la identificación de organizaciones locales que tenían trabajo con las víctimas y dar continuidad a los esfuerzos que estas venían realizando.

#### **c. Diversidad de proyectos complementarios**

Aunado a los cuatro proyectos que integran PAJUST, PNUD, en el marco del programa, apoya otros conexos:

- En el 2015 y 2016 fueron suscritos 28 convenios, de ellos 12 con enfoque territorial ejecutados por organizaciones locales para prestar servicios jurídicos y psicosociales a las víctimas y sobrevivientes del EAI; 9 con organizaciones querellantes y 7 sobre temas diversos.
- En el 2017 y 2018, se firmaron 18 convenios en cada año.

Según expresan organizaciones vinculadas a estos convenios, hubo un cambio de modalidad entre PAJUST I y PAJUST II. En el primero, el apoyo financiero, en algunos casos, se hizo a través de la FAFG, mientras en el segundo se hace directamente desde PNUD/PAJUST. El cambio es valorado positivamente porque la comunicación es directa con PAJUST, existe más fluidez de la información y mejores mecanismos de control financiero y administrativo, lo cual favorece el crecimiento institucional. También subió el techo presupuestario. Este nuevo esquema de relación de PAJUST no ha significado una carga laboral más intensa para el equipo técnico del programa porque en la fase II disminuyó la cantidad de proyectos como consecuencia de dos aspectos: por reducción presupuestaria (en relación con PAJUST I) y por instrucciones de procedimiento, según las cuales no podría haber más de un convenio con un mismo socio.

En general, los recursos asignados a proyectos complementarios fueron estratégicamente invertidos en procesos en curso, lo que fortaleció la acción de las organizaciones implementadoras. Así, gracias a PAJUST se impulsan líneas de incidencia frente al Estado, como la aprobación en el Congreso del proyecto de Ley 3590 impulsada por el Grupo de Apoyo Mutuo y otras organizaciones. De esta manera, todos estos pequeños proyectos complementan las intervenciones de PAJUST para avanzar hacia los resultados previstos y coadyuvan desde diferentes enfoques a la JT en Guatemala.

#### d. Sobre la gestión del programa

La estructura responsable de la gestión de programa se deriva del componente que PNUD adicionó a los componentes de JT, que busca contar con un “sistema de gestión y articulación fortalecido para asegurar la eficiente y efectiva conducción del Programa”, elemento presente únicamente en el proyecto del PNUD. PAJUST previó que dicha estructura sería responsable de la asistencia técnica para la gestión y articulación de los otros proyectos.

En consecuencia, se conformó un pequeño equipo de trabajo dirigido por una coordinadora. Acertadamente, se mantuvo en gran medida el equipo de gestión de PAJUST I para aprovechar la experiencia acumulada. De esta manera, para PAJUST II todo el personal, la estructura y mecanismos estaban asentados y probados. Los socios valoran de manera positiva la gestión y acompañamiento cercano que reciben del equipo PAJUST, consideran que existe una comunicación fluida y una respuesta adecuada ante sus solicitudes.

Señalan también que PAJUST es riguroso administrativamente, pero flexible ante las necesidades que surgen; establece aspectos cuantitativos y cualitativos en los procesos financieros; y trabaja con formatos tanto para los informes financieros como narrativos. Sobre ambos se han dado capacitaciones a los socios. Igualmente, reconocen la riqueza de la retroalimentación del equipo PAJUST.

Entre 2016 y 2017 hubo algunos cambios de personal importantes, entre ellos la coordinadora y oficial del Programa y el responsable de evaluación y monitoreo. De hecho, por una decisión política interna del PNUD durante un año no se contó con este último puesto. También hubo cambios en la representación nacional del PNUD. Pese a estos cambios, el equipo PAJUST continuó operando óptimamente. Contrariamente, los cambios que hubo en las instituciones estatales participantes en PAJUST<sup>18</sup> sí afectaron negativamente la fluidez programática.

Más allá de la valoración hecha respecto del equipo PAJUST, el EE recogió impresiones sobre el rol del PNUD, como se detalla en el apartado de pertinencia. Valga señalar aquí que el PNUD ha sido capital para impulsar temas de PAJUST al más alto nivel, principalmente por la inoperancia del PNR y para la institucionalización del AHPN. Pero la voluntad política del Estado para dar respuesta a las necesidades imperantes ha sido limitada.

Aparte del equipo PAJUST y del apoyo del PNUD, el programa estableció desde su diseño otros espacios de gestión como la Junta de Proyecto, la Junta de Coordinación Ejecutiva y el Consejo Asesor. La primera tenía como objetivo coordinar los esfuerzos a lo interno para mejorar la gestión y monitoreo del proyecto. Este sería un espacio con donantes, personal de PAJUST y PNUD. Se ha reunido una vez al año para revisar avances del programa y valorar retos.

La Junta de Coordinación Ejecutiva está prevista como un espacio ampliado que incluye a socios y otros actores de sociedad civil con el objetivo de hacer una revisión de actividades, así como llegar a acuerdos sobre articulaciones y alianzas. Se definió que la Junta debía responder a tres

---

<sup>18</sup> Hubo cambios de personal en las instituciones públicas vinculadas a PAJUST. Incluso hubo cambios de Ministros y directores.

tipos de articulación: temáticas (entre entes estatales y sociedad civil), departamentales y entre componentes. De este modo, PAJUST promueve articulaciones a diferente nivel.

Finalmente, el Consejo Asesor se conformaría por personas externas propuestas por PNUD y OACNUDH-GT para dar asesoría respecto al contexto, los riesgos, informe anual, articulaciones y planes operativos. Si bien este Consejo no se conformó, la OACNUDH-GT funciona como asesor.

**e. Mecanismos de articulación**

La Junta de Coordinación Ejecutiva es el principal mecanismo de articulación, previsto desde el inicio. Se reúne cuatro veces al año. Estas Juntas han sido útiles para analizar el contexto, revisar avances y obstáculos, para la retroalimentación, la coordinación y tomar decisiones. En ellas se revisa y aprueba, entre noviembre y diciembre, el plan operativo articulado anual, al cual se le da seguimiento trimestralmente. .

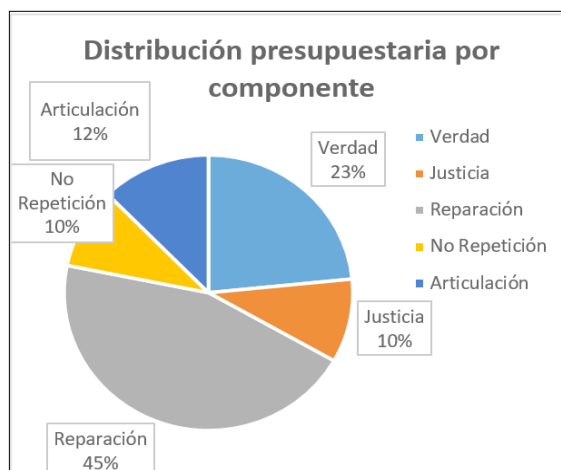
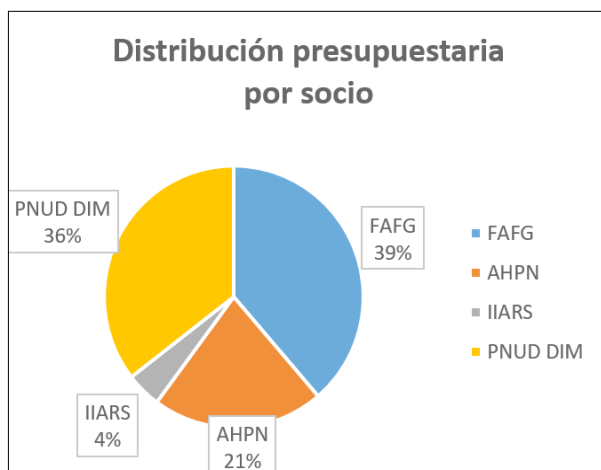
Todos los socios valoran positivamente estas reuniones porque les permiten conocer lo que otros hacen. Cabe resaltar de manera especial su bondad para las articulaciones entre el Ministerio Público y las organizaciones querellantes, lo que ha significado una mayor preparación de cara a los diversos procesos de investigación y judicialización de casos.

También es importante que en este espacio las autoridades estatales participantes puedan ser cuestionadas por las debilidades institucionales que presentan para el cumplimiento de los objetivos, especialmente tratándose del PNR y el RENAP. Esto no lleva a destrabar obstáculos, pero resulta relevante para las víctimas/sobrevivientes y sus representantes el poder plantear las dificultades en escenarios de diálogo más horizontales.

Por otra parte, destaca la articulación que se logra a través del Programa Conjunto Ixil, vinculado a desarrollo.

**f. Coincidencia programática y presupuestaria**

En PAJUST hay un equilibrio programático: se apoya tanto a las víctimas del EAI como al Estado para fortalecer sus capacidades de respuesta a las víctimas, sin sustituir sus responsabilidades. Respecto de la asignación presupuestaria, según expresó PAJUST, fue acordada con los socios a partir de los resultados esperados. Los siguientes gráficos ilustran el peso asignado a cada componente, así como respecto de cada socio:



En 2018, la cooperación de Suecia aumentó el presupuesto<sup>19</sup> y existe un proceso de negociación para extender el plazo de implementación por seis meses, a efectos de terminar en junio de 2019. Los gráficos anteriores reflejan este aumento.

La evaluación hace las siguientes consideraciones respecto de la distribución presupuestaria:

- PAJUST financia la mayor parte del presupuesto total del Archivo Histórico, lo cual le ha permitido continuar funcionando y aportando a los componentes de verdad y justicia. Como se explicará en el apartado de eficacia, el AHPN ha crecido institucionalmente; sin embargo, su dependencia económica casi absoluta del PAJUST constituye una vulnerabilidad que pone en riesgo su existencia misma en caso de un eventual cierre del programa.
- El IIARS, que aporta al componente de no repetición, recibió el 4% de la totalidad de fondos originalmente asignados<sup>20</sup>; no obstante, es importante destacar que los resultados obtenidos hasta la fecha son muy relevantes, por ejemplo, se logró que el MINEDUC aprobara la Estrategia de Formación Ciudadana e iniciara su implementación, lo cual se espera tenga un alto impacto en el componente citado.
- Cabe resaltar el alto impacto del componente de justicia aun cuando los recursos asignados (10%) no tuvieron un peso significativo en relación con la totalidad del dinero disponible. Esto se debe, en parte, a que los recursos estuvieron designados a procesos judiciales estratégicos ya en curso, lográndose maximizar los resultados.
- El PNR ha tenido poca o nula capacidad de respuesta a sus compromisos en PAJUST. Por lo tanto, PAJUST ha asumido gastos para inhumaciones no previstos. Como este rubro no estaba contemplado, suponiéndose que lo arregaría el PNR, existe un riesgo inminente de que no será posible cumplir con el total de inhumaciones planificadas. Solo en 2017 la FAFG contabilizó 627 restos listos para inhumar sin que exista certeza de cuántos podrán ser asumidos por PAJUST o la Cruz Roja Internacional<sup>21</sup>. Otro obstáculo para realizar más inhumaciones ha sido la falta de entrega de documentación necesaria de las víctimas por parte del RENAP.

En general, en términos de ejecución presupuestaria se cumplió con lo previsto, alcanzando una ejecución superior al 90% en los años 2015, 2016 y 2017 y para todos los proyectos que conforman el programa (ver anexo 7).

#### **g. Análisis cuantitativo de las metas previstas**

---

<sup>19</sup> A finales del año 2017 se firmó la enmienda 3 con Suecia para una ampliación de \$1,633,414.99 a ser ejecutado en el año 2018, este incremento está reflejado en las tablas de desempeño financiero. Además, hay una manifestación de la embajada de proponer una enmienda 4 para extender a junio 2019 pero está en proceso de negociación.

<sup>20</sup> Fondos de Suecia, pero adicionalmente recibió también recursos del Fondo para la Consolidación de la Paz (PBF) para la implementación del plan piloto coordinado con el Ministerio de Educación, para abarcar siete regiones.

<sup>21</sup> PAJUST en alianza con las OSC jurídico sociales y psicosociales y con el apoyo de CICR logró que se inhumaran 401 víctimas que equivale al 67% de los casos listos por FAFG, esto sin apoyos significativos del PNR. Cabe mencionar también que PAJUST apoyó todo el acompañamiento y asistencia a las víctimas y la atención psicosocial a más de 2,500 familiares y sobrevivientes al año.



Componente Verdad: el proyecto del AHPN al culminar el año 2017, ya había cumplido y/o superado las metas cuantitativas respecto de los fondos documentales comprometidos (tiene actualizados 37 fondos previstos) y de los servicios archivísticos prestados (9083 de 8593 comprometidos). No obstante, el avance para la creación y funcionamiento de la Unidad Especial de Ejecución (UEE) del Archivo es nulo, ante la falta de voluntad política del MICUDE. También ha resultado difícil cumplir con la meta relacionada con la búsqueda de fuentes de financiamiento distintas a PAJUST (al 2017 del 35% comprometido solo se había logrado un 6.67%).

Componente Justicia: se ha superado la meta relacionada con las alianzas (9 de 2 previstas); sin embargo, la cantidad de casos en los cuales se utilizaban protocolos al 2017 eran de 5 respecto de 11 previstos y en relación con los fallos obtenidos, para dicho año solamente se había obtenido 1 de 8 esperados. Más allá de la cantidad, sí ha habido avances importantes en casos como CREOMPAZ, así como la sentencia del caso Sepur Zarco y más recientemente del caso Molina Theissen. De esta manera, por lo emblemático de estos casos, claramente lo cualitativo supera lo cuantitativo.

Componente Reparación: En relación con el proyecto que ejecuta FAFG, es importante destacar que todas las metas previstas (por ejemplo, la cantidad de investigaciones forenses, de identificaciones de víctimas listas para inhumar, y de entrevistas de vida) fueron superadas ya en el año 2017. Resta 2018 para llegar a la meta vinculada con fuentes alternativas de financiamiento distintas a PAJUST y la entrega de informes a familiares.

Componente Garantías de No Repetición: Algunas de las metas previstas se han alcanzado y otras todavía están en proceso de cumplirse. Por ejemplo, se han logrado más de las 8 acciones estratégicas previstas por la Mesa Técnica de Educación para la Paz, destacando la aprobación de la Estrategia de Formación Ciudadana. Además, 33 organizaciones están brindando información a la Plataforma Virtual, 23 más de las previstas originalmente. Restan acciones importantes como la medición de la cantidad de estudiantes que serán alcanzados por la estrategia de formación.

Finalmente, es importante destacar que en todos los componentes se previeron metas en la conformación de alianzas y articulaciones, las cuales fueron ampliamente superadas.

#### **h. Comunicación dentro y hacia afuera**

En el marco del componente de gestión y articulación en el proyecto PNUD, se previó como una de las actividades la elaboración de una estrategia de comunicación para difundir las iniciativas del programa y sus logros a favor de la justicia de transición. La estrategia de comunicación recién fue aprobada y se implementará en el último año del programa. Se decidió trabajar en tres líneas: i) incrementar la conciencia pública por memoria histórica; ii) trabajar con medios de comunicación para promover mayor sensibilización sobre derechos de las víctimas y JT; y iii) movilizar recursos aumentando la presencia de PAJUST.

La evaluación coincide con PAJUST en que la estrategia de comunicación es fundamental para dar mayor visibilidad al PAJUST y lograr atraer más donantes que apoyen al programa. Es decir, la comunicación es una estrategia clave para la sostenibilidad. Pero estima que el corto tiempo de



implementación puede minimizar su impacto. Por lo tanto, esta área debería fortalecerse para impactar de manera más sostenida en el mediano y largo plazo.

No obstante la ausencia de una estrategia de comunicación del programa hasta el último año, el equipo PAJUST y algunos socios incorporaron acciones de comunicación en su respectivo accionar para dar a conocer los proyectos, por ejemplo, realizando videos, historias de vida y otras actividades. Así se observa particularmente en el caso de la FAFG y del IIARS. Esta última por ejemplo implementó una estrategia para efectos de que personalidades influyentes visitaran la exposición *¿Por qué estamos como estamos?*, a la vez, elaboró productos audiovisuales que lograron duplicar el número de seguidores de la página de la exposición en Facebook. Si bien resultaron actividades de difusión relevantes, no sustituyen una estrategia de comunicación.

En cuanto a la comunicación interna, el programa se ha caracterizado por reuniones periódicas (temáticas, geográficas, de monitoreo, bilaterales) donde participan el equipo PAJUST, socios y actores vinculados y se procura la fluidez de la información. No obstante, algunos refieren la necesidad de que en el último año del programa se fortalezcan los mecanismos de diálogo e intercambio de información para garantizar el alcance integral del programa y la discusión y análisis de aspectos pendientes.

#### i. Sobre el monitoreo

La línea principal de rendición sobre resultados la constituye los cuatro componentes de la JT (verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición) y el componente de articulación y gestión. El monitoreo lo hace PAJUST por diferentes vías: mediante informes mensuales sobre la implementación de los POAs y por informes trimestrales sobre alcance de metas e identificación de avances y obstáculos. También a través de las reuniones de articulación regional.

El monitoreo tanto sustantivo como financiero se realiza sobre el Plan de trabajo anual, según cada proyecto. Adicionalmente, el equipo PAJUST hace un monitoreo integral para evaluar la evolución de los indicadores, a efectos de determinar cómo aportan a las metas establecidas en el UNDAF y el CPD. El monitoreo se registra en el sistema ATLAS.

Se lleva también una valoración trimestral del análisis de riesgos, lo que permite adoptar medidas correctivas oportunamente, asimismo, se registran las lecciones aprendidas para asegurar el aprendizaje conjunto. Es importante señalar que el monitoreo no sólo es cuantitativo sino también cualitativo.

En el caso del monitoreo financiero, se revisa la capacidad de gestión financiera de la organización, se visitan las organizaciones para ver documentos de apoyo financiero, se solicitan facturas y comprobantes, así como informes de gastos, listas de participantes y otros. Se revisa el desempeño financiero tanto a nivel macro como micro. Se lleva el control de la implementación de los convenios con las organizaciones: cuánto se ha ejecutado, resultados, montos.

Además, una vez al año el equipo PAJUST realiza un informe que integra los avances y logros alcanzados de acuerdo a productos y metas anuales, que es revisado por la Junta de Proyecto que determina el avance del Programa.

Si bien durante más de un año el equipo PAJUST no contó con un oficial de monitoreo, esto no influyó para que el sistema continuara implementándose y la información fluyera como correspondía. En general, los socios expresan que los instrumentos de monitoreo han sido adecuados, así como el acompañamiento durante todo el proceso.

#### j. Alianzas estratégicas

PAJUST ha articulado a un gran número de socios gracias a la contribución de la cooperación sueca y del País Vasco. Más recientemente, PAJUST es parte del denominado “Proyecto Conjunto Ixil” cuyo plan piloto pretende impactar tres municipios del Departamento de Quiché, a partir de la acción de tres agencias del SNU. Esta apuesta ha sido positiva porque ha permitido vincular la JT con temas de desarrollo local, lográndose sumar otros actores que indirectamente pueden incidir en el componente de reparación para las víctimas. Por ejemplo, involucrando a los municipios en el acceso a más recursos para implementar proyectos de desarrollo en comunidades impactadas por el EAI.

Sin embargo, la evaluación recogió elementos que coinciden en señalar que el programa no ha sabido capitalizar ni aprovechar formas de cooperación con otros participantes en el escenario de JT, que están relacionados con el tema directa o indirectamente. Según su parecer, no tendrían que ser socios de PAJUST y beneficiarios de algún proyecto para compartir su experiencia en estos procesos, experiencia que incluso existe o se ha consolidado gracias a PAJUST I o a su involucramiento en el programa en otros momentos, por ejemplo, la PDH y la CIJ.

Por otra parte, aunque PAJUST no se planteó programáticamente sumar entre sus alianzas estratégicas a otros donantes que apoyan líneas de intervención en materia de JT, no por su condición de donante sino como actor clave con experiencia acumulada, ha venido articulando con el Fondo para la Consolidación de la Paz (PBF). Esta instancia no da fondos al programa pero complementa procesos en temas vinculados a justicia, pues apoya al MP<sup>22</sup>. La evaluación considera que similares experiencias pudieron haberse alcanzado con la Unión Europea que cuenta con el Programa de Apoyo a la Seguridad y la Justicia (SEJUST), o USAID que fue donante en PAJUST I y que pese a haber establecido una estrategia de salida con PAJUST continuó apoyando temas de justicia en Guatemala.

### 3.3 CRITERIO DE EFICACIA

PAJUST ha monitoreado el avance hacia resultados desde cada componente de JT, ubicando los resultados de los proyectos AHPN-MICUDE, IIARS y FAFG en un componente específico, mientras los resultados del proyecto PNUD impactan todos. a su vez, todos los resultados se enmarco en el UNDAF y CPD. El siguiente cuadro muestra esta relación:

---

<sup>22</sup> También con la sentencia de Sepur Zarco el Fondo está apoyando para que las mujeres afectadas reciban resarcimiento.

RESULTADOS PAJUST II	COMPONENTE	RESULTADOS UNDAF/CPD
R.1 PNUD: El ejercicio del derecho de las víctimas del EAI a la verdad fortalecido. R. Único <b>AHPN-MICUDE</b> : AGCA y AHPN fortalecidos en su institucionalidad y sostenibilidad.	<b>VERDAD</b>	<p>1. Las instituciones del sector justicia incrementan la eficiencia y efectividad en el esclarecimiento de casos, en los niveles de inclusión y equidad.</p> <p>2. El Estado aplica mecanismos integrales de justicia de transición para las víctimas del conflicto armado interno, en coordinación con la sociedad civil, de acuerdo con los marcos internacionales de derechos humanos.</p>
R.2 PNUD: Ejercicio del derecho de las víctimas del EAI a la justicia fortalecido.	<b>JUSTICIA</b>	
R.3 PNUD: El ejercicio del derecho de las víctimas del EAI a la reparación fortalecido. R. Único <b>FAFG</b> : FAFG fortalecida para esclarecer casos de personas desaparecidas y fallecidas durante el EAI, aportar evidencia forense al sistema de justicia y facilitar la inhumación y dignificación de las víctimas.	<b>REPARACIÓN</b>	
R.4 PNUD: Garantías de no repetición fortalecidas mediante la educación, la dignificación y el desarrollo. R. Único <b>IIARS</b> : IIARS fortalecido para difundir iniciativas de la memoria histórica y promover diálogo social sobre la justicia de transición.	<b>GARANTÍAS DE NO REPETICIÓN</b>	
R.5 PNUD: Sistema de gestión y articulación fortalecido para asegurar la eficiente y efectiva conducción del Programa.	<b>GESTION Y ARTICULACION</b>	

Para el EE, los proyectos están interconectados con más de un componente, lo que implica que un proyecto aporta sustantivamente a varios. Así, por ejemplo, la intervención de FAFG aporta a verdad, justicia y reparación; igualmente, el AHPN aporta a verdad y a justicia; y el IIARS, a verdad y garantías de no repetición. Por este motivo, y para lograr un análisis más profundo respecto de los aportes del programa en su integralidad, la evaluación propuso integrar los resultados de los cuatro proyectos y del UNDAF/CPD, y sobre esta integración abordar el criterio de eficacia (ver anexo 6).

Otro aspecto importante de señalar tratándose de este criterio es que PAJUST no es un conjunto de actividades, sino de procesos de mediano y largo plazo, factor determinante si de lo que se trata es de apoyar la justicia transicional en Guatemala. Por lo tanto, el estudio evaluativo no se enfocará limitadamente a la implementación del Programa en los años 2015-2017, alcance temporal de la evaluación según los TdR, sino que se referirá a los procesos impulsados y desarrollados por PAJUST y enfatizará en acciones puntuales que destacan en ese período.

**a. Resultado 1. Mejor acceso a la justicia para las víctimas del EAI**

PAJUST, tanto en su Fase I como en la II, induce y promueve causas judiciales para combatir la impunidad que ha imperado en Guatemala respecto de los crímenes del EAI. A través de diversas intervenciones, el Programa está generando que el Estado guatemalteco cumpla con su obligación de investigar, procesar y sancionar a los presuntos autores de violaciones graves de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario, incluida la violencia sexual.

Este propósito ha requerido de importantes esfuerzos si se considera los obstáculos en el acceso a la información en poder del Ministerio de Defensa y que los imputados son integrantes de las fuerzas armadas, algunos con altos cargos militares. A ello se suman las dificultades en la investigación preliminar de los casos, la dilación indebida en los procesos y el temor imperante en las víctimas y sus familiares, entre otros. Pero, además, estos casos requieren un abordaje diferenciado.

En consideración de estas problemáticas, PAJUST estratégicamente identificó espacios donde resultaba necesario incidir para impulsar los procesos judiciales y tomó medidas concretas para que actores clave relacionados contaran con herramientas para impulsar esos procesos. Los aportes del PAJUST en materia de acceso a la justicia han estado dirigidos, *grosso modo*, a la identificación de expedientes del EAI, a su procesamiento y digitalización, al fortalecimiento de capacidades de operadores de justicia, a la institucionalización del MP y de sus procesos, al apoyo a organizaciones de sociedad civil querellantes, a la selección de peritos especializados y al acompañamiento a víctimas, sobrevivientes y familiares.

En este sentido, PAJUST ha sido artífice de la generación de oportunidades para el litigio estratégico de casos emblemáticos que ejemplifican delitos relacionados con graves violaciones de derechos humanos perpetradas durante el EAI, y ha aprovechado el impulso de organizaciones de sociedad civil y la apertura del Ministerio Público, específicamente de la Fiscalía de Derechos Humanos.

De acuerdo con datos recolectados, algunos de ellos con más de 10 años en proceso. El conjunto de factores ha permitido que en el último lustro la sociedad guatemalteca y la comunidad internacional sean testigos de juicios penales por desaparición forzada, genocidio y violencia sexual, entre otros, donde se vincula a proceso a más de 50 personas señaladas como autores materiales e intelectuales de delitos vinculados a violaciones a derechos humanos, que antes se creyeron intocables.

Para llegar a este escenario PAJUST ha facilitado reuniones bilaterales entre MP y organizaciones querellantes, y coordinaciones entre estas organizaciones, para definir estrategias jurídicas,

compartir experiencias, coordinar acciones y tomar decisiones. Son prácticas que nacen y se consolidan con PAJUST. El objetivo ha sido avanzar hacia la concreción del derecho a conocer la verdad sobre los abusos del pasado y sancionar a los responsables, materiales e intelectuales.

Mas la judicialización, la verdad y la sanción no son suficientes. Los procesos judiciales deben aportar a las garantías de no repetición. PAJUST está incidiendo en fiscales y organizaciones querellantes para introducir en el litigio medidas de reparación digna. Mediante talleres facilitados por la OACNUDH-GT (con fondos PAJUST), se está creando la necesidad de la reparación digna como resultado indispensable en la acción judicial<sup>23</sup>, algo innovador en los procesos penales de Guatemala y que tendrá un efecto social, además de constituir una vía idónea para que el Estado cumpla con sus obligaciones frente a las víctimas y sobrevivientes del EAI.

El desafío es que este tipo de reparación sea acogida por jueces y juezas. En este sentido, tiene amplia relevancia la sentencia en el caso Sepur Zarco. El 2 de marzo de 2016, el Tribunal “A” de Mayor Riesgo de Guatemala emitió un fallo que incluyó la adopción de reparaciones relacionadas con el derecho a la salud, la educación y el acceso a la tierra<sup>24</sup>. Esto es resultado de un importante proceso de empoderamiento de las y los sobrevivientes, así como de la acción conjunta del MP y de organizaciones querellantes actuando en el marco del PAJUST.

En la tarea de aportar a justicia y verdad utilizando procesos judiciales, PAJUST involucró a otros actores clave como el AHPN, socio del programa. El Archivo tiene 22 millones de folios digitalizados a disposición de fiscales, organizaciones querellantes, víctimas y familiares de víctimas, y público en general<sup>25</sup>. Su aporte documental es sustantivo en los casos judicializados, principalmente para la investigación criminal y la persecución penal. Esta entidad no sólo brinda el documento, sino también el “análisis documental”, a partir de la ciencia archivística. Con este análisis se explica el contexto, la relación entre documentos y lo que prueban. Otro servicio que presta el Archivo Histórico en materia de justicia son los peritajes archivísticos en procesos judiciales. Ha presentado peritajes en los casos de desaparición forzada de Edgar Fernando García, Edgar Leonel Paredes Cheguén y Edgar Enrique Sáenz Calito; en el caso de la toma y quema de la Embajada de España en Guatemala; en el caso de la masacre de la aldea El Aguacate; y más recientemente, en 2017 y 2018, en el caso de desaparición forzada del niño Marco Antonio Molina Theissen<sup>26</sup>.

---

<sup>23</sup> Durante el 2016 se impartieron los siguientes talleres: Estándares internacionales sobre el derecho a la reparación de las víctimas de graves violaciones de derechos humanos, Experiencias guatemaltecas en la solicitud y seguimiento de medidas de reparación digna en casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI y Estándares internacionales en relación con el derecho a la reparación.

<sup>24</sup> El fallo ordena al Gobierno de Guatemala instalar un centro de salud en Sepur Zarco, mejorar la infraestructura de la escuela primaria, construir una escuela secundaria y proporcionar becas para mujeres, niñas y toda la comunidad. También ordena al Gobierno que reabra expedientes para la restitución de terrenos.

<sup>25</sup> De hecho, el principal usuario del AHPN es el Ministerio Público. De acuerdo con información consolidada del AHPN, de 2009 a 31 de marzo de 2018, el MP ha realizado 9.095 requerimientos de información (31.38%), implicando esto la entrega de 109.911 imágenes de documentos.

<sup>26</sup> En este caso, el AHPN fue útil para la realización de cuatro peritajes: 1. Teoría de la contrainsurgencia. Fue un peritaje de un experto internacional que utilizó documentos del archivo. 2. Peritaje grafológico del INACIF. El perito encontró en el archivo un documento firmado por Benedicto Lucas García. El peritaje fue idóneo para determinar la autenticidad de la firma. Aquí se pudo determinar el valor de la buena práctica archivística respecto de la custodia de los documentos, de las medidas o protocolos de seguridad para mantener la seguridad de los documentos. 3. Se hizo un peritaje sobre documentos

Según la encuesta realizada por la evaluación entre usuarios del AHPN:

- i. Las consultas que se le hacen son especialmente para indagar sobre violaciones a los derechos humanos y sobre personas víctimas de esas violaciones.
- ii. La información es utilizada en la investigación criminal, como medio de prueba y para investigación. El Archivo arroja datos relativos al *modus operandi* represivo de las fuerzas policiales y de las estructuras de represión durante el EAI.
- iii. El Archivo es una reivindicación del derecho a la información que estuvo vedado por mucho tiempo por el Estado; gracias a sus aportes las personas y comunidades reconstruyen su propia historia y la historia del país.
- iv. Es un baluarte para la recuperación de la memoria histórica de Guatemala y un mecanismo de reparación al permitir la verdad de los hechos. En estos términos, el AHPN fortalece la verdad, la justicia, la reparación y es fundamental para la lucha contra la impunidad.

La evaluación confirmó que, gracias a PAJUST, el AHPN es hoy un referente nacional e internacional, resultado no esperado. La Procuraduría de Derechos Humanos (PDH), la Corte Suprema de Justicia, la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y otras entidades estatales le solicitan capacitaciones para su personal de archivos, y ha firmado varios convenios de cooperación a nivel internacional, uno de ellos con la Comisión de Verdad de Colombia (con el Centro Nacional de la Memoria Histórica) para aportar su experiencia en aquel país. Esto evidencia el alto profesionalismo que distingue al Archivo y explica sus importantes aportes a la verdad, la justicia y la memoria en los casos del EAI.

Ahora bien, los casos judicializados activos son muy pocos en comparación con la enorme cantidad de casos denunciados en la Fiscalía de DDHH y en otras fiscalías<sup>27</sup>. Aunque desde el punto de vista de la evaluación el balance es negativo y desesperanzador para las víctimas sobrevivientes, lo cierto es que diversos actores coinciden en afirmar que la justicia transicional tiene un efecto colectivo que trasciende a aquellas. La repercusión es amplia, radiando a miles de sobrevivientes, quienes se identifican con los casos y se sienten satisfechos/as con los resultados, principalmente cuando se demuestra la existencia de estructuras estatales de violencia y cuando se confirman las violaciones denunciadas.

Desde esta perspectiva, la evaluación logró comprobar que los mecanismos judiciales no son la única alternativa que PAJUST ha promovido para “acceder a la justicia”. Varias personas entrevistadas, principalmente mujeres sobrevivientes, hacen referencia a una justicia reparadora

---

encontrados en las casas de los imputados. La mirada experta del Archivo logró identificar información derivada de esos documentos. 4. El peritaje de Ada Melgar sobre los documentos del AHPN que se relacionan con el caso Molina Theissen por contexto o por relación directa.

<sup>27</sup> Según los datos extraídos de la Propuesta de Fortalecimiento de la Unidad de Análisis de la FDH a enero de 2017 en la Unidad de Casos Especiales del Conflicto Armado Interno (UCECAI) había 2884 casos conexados de los cuales 850 se encuentran en investigación. Según datos proporcionados por la Licenciada Hilda Pineda, Fiscal de Sección de la Fiscalía de Derechos Humanos, a septiembre de 2017 las Agencias 1, 2, 3 y 4 de la UCECAI contaban con 2973 casos conexados y con 569 casos en investigación, y la Agencia 5 de la UCECAI contaba con 49 conexados y 94 casos en investigación. Ver Diagnóstico de situación. Asesoría técnica para el acompañamiento al desarrollo de la Política de Derechos Humanos y Justicia en Transición del Ministerio Público, 2017, págs. 10 y 11.

enfocada en la ubicación, exhumación, identificación e inhumación de los restos de sus seres queridos, ejecutados o desaparecidos durante el EAI. Esta es la principal demanda de justicia de miles de sobrevivientes de este enfrentamiento, quienes han pasado décadas buscando a sus familiares con la esperanza de darles una sepultura digna conforme a sus costumbres, y tener un lugar en el cual rendirle culto.

Es por ello que PAJUST tiene un fuerte enfoque en la búsqueda de personas desaparecidas y en el acompañamiento de sobrevivientes para la exhumación e inhumación de restos. En esta línea de intervención dos socios de PAJUST son clave: la FAFG y organizaciones locales que dan acompañamiento socio-jurídico y psicosocial a las víctimas y sobrevivientes. En 2015, FAFG logró la identificación de 105 víctimas de 174 osamentas recuperadas. De ellas, 44 correspondían a víctimas de desaparición forzada y 61 a otras causas de muerte violenta. En 2016, identificó a 136 personas, de las cuales 96 fueron víctimas de desaparición forzada. En ambos años, se entregaron casi 200 osamentas y se realizaron más de 50 inhumaciones. En 2017 realizó 135 identificaciones, 268 análisis de laboratorio y tomó un total de 654 muestras referenciales. En este contexto cobra relevancia el apoyo de PAJUST para impulsar el proyecto de Ley 3590, que pretende la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras formas de Desaparición, iniciativa del Grupo de Trabajo de Naciones Unidas contra las Desapariciones Forzadas e Involuntarias (GTDFI).

Igualmente, como parte de su estrategia, PAJUST II integró como socio al PNR, entidad que tiene en su mandato la exhumación e inhumación de restos de víctimas del EAI. Existe coincidencia entre todos los actores entrevistados, en que el PNR no ha tenido voluntad política ni capacidad institucional para cumplir con esta obligación<sup>28</sup> y tampoco ha reaccionado a los diálogos políticos con PAJUST. Esto ha obligado a que PAJUST asuma gastos para inhumaciones, aunque en menor escala de lo que podría, y debería, hacer el PNR; a efecto de no causar más daño a las familias sobrevivientes.

En conclusión, PAJUST es artífice de importantes avances en el acceso a la justicia de las víctimas y familiares de víctimas del EAI, tanto por la vía de la investigación y juzgamiento de los responsables de graves violaciones a los derechos humanos, como mediante la justicia reparadora a la que se aferran miles de sobrevivientes, quienes llevan años esperando encontrar a sus seres queridos y así cerrar un ciclo de dolor.

**b. Resultado 2. El Estado e instituciones que conforman el sistema de justicia se fortalecen y aplican mecanismos dirigidos a una justicia de transición integral, en estrecha coordinación con organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo con los estándares internacionales de derechos humanos**

En el período 2015-2017 PAJUST apoyó al MP con dos productos concretos:

---

<sup>28</sup> El 15 de febrero de 2017 se firmó un Compromiso Político del Gobierno de la República con las víctimas del conflicto armado mediante el cual el Gobierno se comprometió a gestionar la ampliación presupuestaria del PNR para el año 2017 por un monto de 132 millones de quetzales. A su vez, el PNR dispuso llevar a cabo una reingeniería institucional para modernización, transparencia y eficiencia en la ejecución de sus proyectos y actividades, y mejorar sustantivamente la cobertura y la calidad de su funcionamiento y operación, y la entrega de resarcimiento a las víctimas y/o sus familiares. Pese a este compromiso, sobrevivientes y familiares, organizaciones de la sociedad civil y otros entes entrevistados aseguran que el PNR fue incapaz de satisfacer las condiciones para recibir el monto ofrecido.



- i. Un diagnóstico de situación de la Unidad de Casos Especiales del Conflicto Armado Interno (UCECAI) para determinar: la distribución y organización de casos entre sus 4 agencias; la implementación de herramientas, manuales y métodos de análisis; y la distribución y organización de casos en las Fiscalías Distritales y Municipales de los departamentos más afectados por el CAI.
- ii. Una política de derechos humanos para la persecución penal del MP.

Ambos documentos son relevantes porque conforman un manual para trabajar JT. El primero señala una serie de debilidades que deben ser superadas por el MP para optimizar su trabajo, desde el cuidado de expedientes hasta el contacto y abordaje con víctimas y sobrevivientes del EAI. El segundo busca garantizar los derechos de las víctimas y reforzar la investigación y persecución penal de las violaciones de derechos humanos cometidas en la actualidad, así como de las graves violaciones de derechos humanos y del derecho internacional humanitario cometidas durante el EAI.

Asimismo, PAJUST facilitó al MP la identificación y contratación de peritos en temas varios como cadena de mando, análisis histórico-sociológico, enfoque de derecho internacional humanitario y violencia sexual. Este último tema implica formas de investigación que antes no se practicaban en el país; su abordaje en JT es reciente por el MP y organizaciones querellantes.

Respecto a los querellantes adhesivos, estos son seleccionados por PAJUST según sean los casos que están representando. Está demostrado que la participación de estos actores ha sido primordial para que los casos avancen y para que puedan practicarse ciertas diligencias, porque son ellos quienes tienen el contacto directo con las víctimas y/o sus familiares.

Aunque se habla de aproximadamente 2.900 casos en investigación en la UCECAI, son realmente 15 los que están activos<sup>29</sup>. De ellos, PAJUST apoya 12, donde participan varias organizaciones socias:

1. Genocidio Ixil (período de gobierno de Romero Lucas García)
2. Violencia Sexual/Genocidio Ixil Lucas García
3. Genocidio Achí
4. CREOMPAZ (antigua zona militar No. 21 de Cobán, Alta Verapaz)
5. Diario Militar
6. Violencia Sexual Achí
7. Violencia Sexual El Jute
8. CPR (Comunidades y Poblaciones en Resistencia) de la Sierra
9. Masacre Rancho Bejuco
10. Genocidio Ixil (período de gobierno de Efraín Ríos Montt)

---

<sup>29</sup> Ver Diagnóstico de Situación. Asesoría Técnica para el acompañamiento al desarrollo de la Política de Derechos Humanos y Justicia en Transición del Ministerio Público, 2017, pág. 11.



11. Molina Theissen (donde se juzgó, entre otros, a Manuel Benedicto Lucas García)

12. Masacre de la aldea Las Dos Erres

El litigio de estos casos ha implicado hasta ahora: acompañamiento psicosocial a familiares y víctimas, especialmente cuando se requiere su declaración; la transformación de mujeres víctimas en querellantes posicionadas como sujetos procesales; la elaboración de peritajes especializados; la individualización de acusados; el levantamiento de nuevos temas como esclavitud sexual; medidas de reparación integrales; sentencias condenatorias contra militares de alto rango; acusación contra responsables materiales e intelectuales; privación de libertad de algunos imputados; articulación del tejido social por empoderamiento de comunidades víctimas; utilización de la metodología de litigio estratégico; estructuración de líneas de investigación; intercambio de experiencias de víctimas, sobrevivientes y organizaciones querellantes por su participación en diversos juicios; e iniciativas para comunicación social sobre JT.

La acción conjunta entre el MP y querellantes adhesivos, impulsada por PAJUST, favorece el pensamiento colectivo, necesario para enfrentar la adversidad existente para el impulso procesal penal en casos de JT. La articulación se concreta en mesas técnicas de trabajo, que se organizan en función de los temas que deben ser tratados en los casos. Por ejemplo, se organizan mesas sobre acompañamiento psicosocial a las sobrevivientes y familiares, sobre traducciones e intérpretes, para agendar acciones, para tomar decisiones sobre prácticas de diligencias masivas o para organizar logística. En estas mesas fiscales de la UCECAI y querellantes adhesivos establecen líneas de investigación y definen estrategias de litigio.

Cabe mencionar que antes existía una Mesa de Derechos Humanos convocada por el MP, donde se reunían todos los querellantes adhesivos y el MP para discutir aspectos comunes de los casos. Este espacio ya no es convocado y es extrañado por las organizaciones querellantes. Hoy son mesas bilaterales que se convocan según las necesidades del caso en particular, o mesas entre organizaciones querellantes para compartir experiencias. En uno y otro caso, lo evidente es la intervención activa y permanente del querellante adhesivo como sujeto procesal.

Igualmente destacan en el marco de PAJUST las mesas temáticas que se refieren al abordaje de un eje particular clave en un caso, como la Mesa de Violencia Sexual, donde participan varios actores nacionales e internacionales para retroalimentar al MP y a las organizaciones querellantes, entre ellas ONUMUJERES.

Otro aspecto a destacar del programa es que este trabajo articulado ha contribuido a reconocer y respetar la centralidad de la víctima/sobreviviente, lo cual implica un cambio de paradigma en el litigio nacional. Desde este enfoque lo importante de los procesos son los derechos de quienes han sufrido violaciones de derechos humanos, su no revictimización, así como la consideración de sus particularidades, las cuales se tendrán que reflejar no sólo en la acusación y sentencia buscada, sino también en las reparaciones ordenadas.

Considerando lo expuesto y los elementos recogidos por la evaluación, se reconocen como avances importantes hacia una justicia de transición integral, los siguientes:

1. Fortalecimiento institucional del MP como responsable de la acción penal.

2. Participación activa de la sociedad civil en la figura del querellante adhesivo.
3. Relevancia del querellante adhesivo como actor procesal.
4. Centralidad de la víctima/sobreviviente como punto principal del litigio, es decir, respeto a su dignidad.
5. Articulación y coordinación de diferentes actores que aportan a la investigación y persecución penal.
6. Incorporación en el litigio de temas que generalmente permanecen ocultos y que constituyen graves violaciones ocurridas durante el EAI como violación sexual, violencia contra personas menores de edad y prostitución forzada, entre otros.
7. Introducción de nuevas formas de reparación, más integrales y consecuentes con la responsabilidad del Estado por las violaciones a los derechos humanos durante el EAI.

No obstante, con relación al organismo judicial, otro integrante clave en el sistema de justicia, la evaluación encontró aportes más limitados por parte del PAJUST. Destaca la capacitación a cargo de la CIJ con jueces y juezas sobre crímenes internacionales y Corte Penal Internacional. También, una consultoría para diseñar un módulo de formación en materia de JT con enfoque de derechos humanos, el que se espera se incorpore en la malla curricular de la Escuela de Estudios Judiciales.

Algunos actores entrevistados señalaron la necesidad de incidir con mayor fuerza en el OJ, toda vez que serán los jueces y juezas los que en última instancia decidan sobre los casos del EAI. Se refieren a la importancia de fortalecer la actuación de esta instancia para que sea consistente con las exigencias de la JT, especialmente si se considera que el tema no tiene una aceptación generalizada en Guatemala y su abordaje judicial es complicado.

**c. Resultado 3. Organizaciones de sociedad civil han sido fortalecidas para brindar atención socio jurídica y psicosocial a las víctimas y familiares de víctimas del CAI/EAI**

Como se ha señalado antes, la mayoría de las víctimas y sobrevivientes no aspiran a acceder a mecanismos judiciales que les resultan ajenos, costosos y lejanos. Pero necesitan con urgencia saber el destino de sus seres queridos. Hallarles e inhumarles es para esta población la materialización de una justicia reparadora. PAJUST es uno de los pocos programas que aborda integralmente esta temática, ante una gran deuda del Estado frente a la sociedad guatemalteca, que no ha sido resuelta.

El PNR es la institución estatal llamada a satisfacer esta demanda, siendo que su mandato tiene cinco medidas de reparación: resarcimiento económico, restitución material (proyectos productivos y vivienda), resarcimiento cultural, dignificación y rehabilitación psicosocial y física.

Para contribuir a que esta instancia cumpla con sus obligaciones y responsabilidades a fin de alcanzar la dignificación de las víctimas a través de su exhumación e inhumación, PAJUST II integró al PNR como socio del Programa. El propósito de PAJUST es facilitar la coordinación de acciones y procesos, así como el acercamiento del PNR a actores para exhumar e inhumar, especialmente con familiares sobrevivientes y organizaciones de sociedad civil locales que les

representan. PAJUST también está contribuyendo con el PNR en la definición de un plan estratégico de fortalecimiento institucional y multianual o de una reingeniería institucional<sup>30</sup>.

No obstante, el PNR ha resultado inoperante, y política e institucionalmente débil. Según consultas realizadas, esta situación obedece a cambios permanentes de administración y de personal, falta de capacitación de su equipo de trabajo, politización del programa, incapacidad para ejecutar su presupuesto y poco apoyo político de instituciones superiores. Por lo tanto, en vez de aportar, el PNR se ha convertido en un cuello de botella en la satisfacción de requerimientos para la inhumación de osamentas, lo que genera que haya una acumulación de restos encontrados y principalmente sentimientos de dolor, frustración y desconfianza en familiares sobrevivientes. Ese tipo de actuar por parte del PNR es la razón por la cual el principio de no hacer daño es tan relevante.

PAJUST ha realizado diversos esfuerzos para instar del PNR respuestas institucionales acertadas según su mandato, y ha facilitado espacios de coordinación entre el PNR y otros socios del Programa para estimular una agenda de actuación coordinada, pero los resultados han sido muy limitados. Por esta razón, algunos actores expresan que el diálogo político para exigir la acción positiva del PNR debe trascender a autoridades superiores, y que incluso el PNUD en apoyo a PAJUST debe ser la entidad que lidere ese diálogo.

Pese a lo expuesto, la evaluación logró evidenciar que PAJUST ha fortalecido y articulado una red de organizaciones de sociedad civil locales<sup>31</sup>, que en coordinación con FAFG, apoyan a las y los sobrevivientes del EAI en la búsqueda, exhumación e inhumación de sus seres queridos y les asisten con atención jurídica<sup>32</sup> y psicosocial. Esto se ha transformado en una metodología de trabajo al interior de estas organizaciones y en un apoyo fundamental para las y los sobrevivientes.

Para las inhumaciones se requiere un trabajo articulado con el RENAP, pues se necesitan certificados de nacimiento, cédulas de identidad y actas de defunción, a efecto de que los restos de una víctima puedan ser devueltos a sus familiares para una inhumación digna<sup>33</sup> (ver anexo 9). RENAP también representa una dificultad en el proceso, principalmente cuando ha habido cambio de autoridades en la institución. PAJUST, por lo tanto, facilita una comunicación permanente entre PNR, RENAP y las organizaciones locales para lograr la documentación de víctimas del EAI.

Respecto de la atención psicosocial, la misma se prioriza en el antes, durante y después de una exhumación e inhumación. El objetivo, de acuerdo con los actores entrevistados, es generar las condiciones emocionales, individuales y colectivas, para que las y los familiares de las víctimas de

<sup>30</sup> Esto se hará a través de la contratación de una consultoría con fondos de PBF II, aún se están definiendo los TdR.

<sup>31</sup> Son doce organizaciones, ubicadas en los territorios priorizados, financiadas por PAJUST mediante contratos anuales prorrogables.

<sup>32</sup> El apoyo jurídico es necesario tanto para las exhumaciones como para la entrega de restos y las inhumaciones. Para las primeras, las gestiones incluyen la interposición de la denuncia correspondiente ante el MP y el trámite ante esta instancia para lograr la autorización para la exhumación, así como la intervención de personal de FAFG como peritos asignados. Igualmente, se apoya en la obtención de permisos de propietarios de terrenos para la realización de inspecciones y exhumaciones.

<sup>33</sup> Esto es porque la osamenta es evidencia en una investigación criminal, y no puede ser entregada antes de que el Ministerio Público reciba el informe pericial respectivo de parte de la FAFG.

los hechos tengan herramientas que les permitan confrontar la irreversibilidad de la pérdida en el proceso de duelo. Se busca que logren superar el pasado traumático. En 2015 las organizaciones locales, gracias a PAJUST, dieron este servicio a 2,305 personas y en 2016 a 3.811. Del total (6,116), 3.989 fueron mujeres.

Para dar esta atención, las organizaciones cuentan con psicólogos o promotores entrenados, y con la asistencia de ECAP, como ente especializado en el tema. Con el propósito de fortalecer los conocimientos de los socios sobre estas importantes orientaciones psicosociales, en diciembre del 2015, el PAJUST en alianza con el ECAP, realizó un taller de capacitación con las 12 organizaciones socias, donde participaron el PNR y la FAFG.

La evaluación logró constatar que los aportes de las organizaciones locales de sociedad civil son fundamentales, pues ellas tienen vínculos culturales e históricos con las personas sobrevivientes y cuentan con su confianza. PAJUST ha aportado significativamente a que estas organizaciones se fortalezcan institucionalmente. Empero, se hace necesario lograr una mayor articulación de sus gestiones para potenciarse mutuamente, lo que no necesariamente se ha alcanzado con las reuniones regionales convocadas por PAJUST. Según su dicho, son pocas las ocasiones en que realmente logran planificar conjuntamente, como para la preparación de actividades en el marco de efemérides como el Día Nacional de la Dignidad de las Víctimas del Conflicto Armado Interno, cada 25 de febrero.

Si bien las organizaciones locales frente a la inoperancia del PNR han aprendido a gestionar sin su participación, apoyándose en PAJUST y en el CICR, pareciera que no han explorado lo suficiente otras posibilidades o alternativas que desde el Estado podrían asumir la responsabilidad frente a las y los sobrevivientes y sus familiares, como los gobiernos locales y los gobiernos departamentales, u otras instituciones presentes como el Ministerio de Salud. Esta tarea implicaría, asimismo, orientar a las personas sobrevivientes y familiares de las víctimas en la exigibilidad de sus derechos, así como en la interlocución con actores oficiales. De hecho, varias víctimas, sobrevivientes y familiares han recurrido a los gobiernos locales ante las omisiones del PNR y han logrado respuestas de algunos alcaldes, como los de Chisec, Santa Cruz y San Cristóbal, quienes les han colaborado con terreno, materiales y obras para las inhumaciones.

#### **d. Resultado 4. Víctimas del conflicto armado interno son fortalecidas en sus capacidades y conocimientos para demandar sus derechos**

Para la evaluación, este resultado se refiere a cómo las diferentes intervenciones del PAJUST están logrando, por un lado, que víctimas y familiares del EAI se empoderen para exigir sus derechos y cambiar sus realidades; y por el otro, que la sociedad guatemalteca en su conjunto conozca sobre los hechos ocurridos, y comprenda y se sensibilice frente a las demandas de las víctimas y sobrevivientes del EAI.

Sobre el primer enfoque, la información recolectada arroja que las comunidades más afectadas por el EAI requieren, aún, de acompañamiento para la exigencia de sus derechos, principalmente por su temor a más violencia y porque el Estado no ha tomado medidas para promover una educación en derechos humanos que permita afianzar a las y los titulares de derechos. Empero, con la judicialización de casos como CREOMPAZ y Sepur Zarco, poco a poco las y los

sobrevivientes van rompiendo los límites que les impone el miedo. Estos juicios y otros apoyados por PAJUST están promoviendo derechos y a la vez, están sometiendo al Estado a una rendición de cuentas.

De esta manera, se está generando una actitud más asertiva de los actores de la sociedad civil para prevenir violaciones en el futuro, al tener más herramientas para hacer valer sus derechos con mayor confianza. Según expresiones de varios familiares de víctimas, ahora saben que tienen el derecho de acceder a mecanismos judiciales; pueden entrar a terrenos que ocuparon destacamentos militares cuando antes era imposible; su versión sobre los hechos está siendo ratificada por las causas judiciales y las exhumaciones; y se confirma la existencia de fosas y no cementerios, como alegaban los militares. Aunado a ello, participan activamente en las exhumaciones, junto con FAFG y organizaciones locales de sociedad civil. En general, *están rompiendo el miedo para contar la historia, y la justicia le está dando veracidad a su historia.*

En este proceso de empoderamiento una nueva línea de intervención de PAJUST tiene especial relevancia: la combinación entre justicia de transición y el desarrollo rural integral como medida que contribuya a garantías de no repetición. PAJUST está vinculado a otro proyecto apoyado por el gobierno de Suecia: Programa Conjunto Ixil, donde participan FAO, PNUD y OPS. La conexión de JT con desarrollo es una innovación del PNUD y del Sistema de Naciones Unidas; se busca que el desarrollo de las familias víctimas del EAI sea facilitado por el Estado y por sus instituciones como reparación integral y garantía de no repetición. La mayor parte de participantes en los procesos son mujeres. El propósito es que las víctimas tengan plena participación y decisión en su desarrollo interactuando con los gobiernos locales.

En relación con la sensibilización social a nivel nacional, lo que se busca es un cambio de mentalidad y actitud en el mediano y largo plazo respecto del EAI. Al efecto, PAJUST está desarrollando con IIARS tres líneas de intervención:

#### **1. La exposición “¿Por qué estamos como estamos?”**

Con esta exposición IIARS ha puesto sobre la mesa el tema de la discriminación y su vinculación con el EAI. El objetivo es cambiar ideas o actitudes. La exposición recibió 18.000 visitantes en 2017, siendo la meta 15.000. Las y los educadores están entre los principales visitantes, y la idea es que incidan en el estudiantado. Lastimosamente, ni el Ministerio de Educación ni el Ministerio de Cultura se han apropiado de la exposición como un nuevo paradigma. Sin embargo, ambos organizan con el IIARS visitas coordinadas para conmemorar el Día de la Dignidad de las Víctimas del Conflicto Armado y el Día de lucha contra la Discriminación.

Esta exposición, aunque le falta difusión, es calificada por sus visitantes como didáctica, interactiva y, en general, excelente. Según la encuesta realizada por la evaluación entre sus usuarios, los temas que más sobresalen son interculturalidad, EAI y Memoria Histórica. Además, transmite la realidad guatemalteca y aborda temas sensibles pero, sobre todo, logra una interacción entre pasado y presente. Quienes tienen la oportunidad de visitar la exposición efectivamente se conmueven ante la historia reciente del país y se sensibilizan frente al dolor que el Estado causó a miles de personas. Pero ven el futuro con esperanza y responsabilidad. En este sentido, la exposición logra su meta.

## 2. Plataforma “Memoria Virtual Guatemala”

Es un espacio virtual constituido por organizaciones de la sociedad civil administrado por el Memorial para la Concordia. Pretende la promoción de la histórica a través del libre acceso a la información en línea. Una historia que el Estado ha tratado de mantener oculta.

Recopila información sobre el EAI y abre la posibilidad a organizaciones de sociedad civil (35) y del Estado (4) de exponer sus informes, referencias, datos e investigaciones sobre el tema. Es una plataforma de acceso a la información que conecta con las organizaciones participantes.

Centraliza diversas fuentes de información y, por lo tanto, brinda a la sociedad un abanico de posibilidades de información de fácil acceso. A su vez, incorpora un Mapeo de la Memoria, que es una recopilación de fotografías sobre monumentos físicos que se han hecho para conmemorar a las víctimas del EAI.

Según usuarios de la Plataforma, es un proyecto innovador y constituye un recurso que brinda información amplia sobre el EAI y el post conflicto. Ello aporta a formar, capacitar y educar sobre la historia del país, pero sobre todo a sensibilizar. Resulta útil para recuperar la memoria histórica y política. Además, estimula el conocimiento de la sociedad sobre la dimensión del EAI y sus consecuencias, lo cual a su vez favorece a satisfacer el derecho a la verdad de las víctimas y sobrevivientes.

## 3. La formación en ciudadanía

PAJUST ha facilitado la conformación de la Mesa Técnica de Educación para la Paz, la Memoria Histórica y los Derechos Humanos, que se reúne periódicamente. Con PAJUST II el número de organizaciones participantes aumentó de 6 a 23. Colaboran entidades como la PDH, la Universidad de San Carlos, la UNESCO y la OACNUDH.

En 2015, la Mesa elaboró una propuesta sobre DDHH y Educación para la Paz y al año siguiente la presentó al Ministerio de Educación. La propuesta tiene como objetivo promover el desarrollo de un nuevo modelo de ciudadanía en Guatemala, basado en un tipo de educación que contribuya desde las aulas en la promoción de una cultura de paz, el respeto de la diversidad de los pueblos, la promoción de la democracia, los derechos humanos y la participación ciudadana. En esta línea trabajaron 12 guías de formación ciudadana para maestros basadas en 5 ejes: democracia, derechos humanos, interculturalidad, memoria histórica y educación para la paz.

En el 2017 se acordó un plan piloto, que constituye el punto de partida de la Estrategia Nacional de Formación Ciudadana. Este plan se puso a prueba en siete departamentos del país (Quiché, Huehuetenango, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula, Totonicapán y Guatemala), fortaleciendo las capacidades de más de 600 docentes y aproximadamente 15,000 estudiantes. Lo relevante es que el implementador fue el mismo Ministerio de Educación. Posteriormente, se introdujeron cambios en las guías para mejorarlas y se imprimió la nueva versión con un tiraje de 13.000 ejemplares. Además, se hicieron 7 talleres de fortalecimiento de capacidades para lograr que las guías se implementaran como corresponde. Se espera que en el 2018 se impriman más guías y que la estrategia se amplíe paulatinamente a nivel nacional.

Para la evaluación resulta evidente que son exitosas las diversas estrategias desarrolladas e impulsadas por PAJUST para fortalecer las capacidades de las víctimas y sobrevivientes del EAI para demandar sus derechos, y promover entre la sociedad la verdadera historia de Guatemala. El Programa está educando a través de diferentes medios, conscientes de que en un contexto de justicia de transición la educación tiene el potencial de actuar como un instrumento eficaz para garantizar la no repetición. A través de la educación se incidirá en lo político, en lo cultural y en lo social. PAJUST busca formar ciudadanía con fortalezas para el análisis y razonamiento crítico y con capacidad para no permitir la manipulación de los hechos históricos mediante la propagación de narrativas parciales. PAJUST, desde diferentes ángulos, está aportando para prevenir la repetición de las graves violaciones a derechos humanos que caracterizaron el EAI.

### 3.4 AVANCES HACIA LA SOSTENIBILIDAD

La sostenibilidad mide el grado en el que los logros de la intervención se mantienen una vez que ha terminado el financiamiento de cooperación externa. Los procesos de JT pueden durar décadas en su concreción, por lo tanto la sostenibilidad tiene una especial relevancia. En el caso del PAJUST II, la sostenibilidad de los procesos y resultados se entiende desde el punto de vista financiero, institucional, político y social. No obstante, el programa priorizó la sostenibilidad financiera e institucional, según fuera la situación particular de sus socios. En los proyectos de AHPN, IIARS y FAFG se incluyeron objetivos concretos para avanzar en acciones encaminadas a la sostenibilidad financiera y en el caso del AHPN también para la sostenibilidad institucional.

#### a. Sostenibilidad Institucional

El único resultado previsto en el proyecto del AHPN se refiere a lo siguiente: “AGCA [Archivo General de Centroamérica] y AHPN [Archivo Histórico de la Policía Nacional] fortalecidos en su institucionalidad y sostenibilidad.

Respecto del AHPN, el objetivo principal a partir de las actividades previstas es su institucionalización, entendida ésta como la aprobación por parte del MICUDE del Acuerdo Ministerial para la creación de la Unidad especial de Ejecución AHPN, la conformación del Consejo Asesor y Consultivo de esta unidad, así como la construcción de manuales de procedimientos, y manuales de puestos y funciones. La expectativa es que el MICUDE apruebe un acuerdo de creación del AHPN, lo incorpore a su organigrama, lo inserte en el sistema financiero del Estado y haga los nombramientos de personal

La dificultad, según reportan los informes anuales del AHPN, ha sido la falta de respuesta a solicitudes concretas para avanzar en el Acuerdo Ministerial de la UEE-AHPN, y la incertidumbre jurídica respecto del futuro orgánico del Archivo y de la institución de la que dependerá. Es decir, aunque existe un diálogo de alto nivel entre PAJUST, PNUD, AHPN y MICUDE, al día de hoy no hay certeza de la voluntad política ministerial para asumir definitivamente al Archivo. El proceso se ha caracterizado por una burocratización que se ha extendido indefinidamente. Mientras, se avanzó en la elaboración y revisión de los manuales (de procedimientos, puestos y funciones) que se aplicarían una vez que se cree la Unidad Especial de Ejecución. También se ha avanzado en los esfuerzos interinstitucionales para obtener dictamen favorable e inclusión en la Agenda Legislativa del Proyecto de la Ley Nacional de Archivos (5013) y su Reglamento.



En relación con la sostenibilidad institucional de los otros socios de PAJUST, la evaluación logró información que le permite afirmar que durante la vigencia del programa estos han crecido y fortalecido su institucionalidad. Por ejemplo, el MP posee nuevas herramientas que le permiten una mejor persecución e investigación penal, y las organizaciones de sociedad civil con la inyección de recursos y asistencia técnica y política que les ha significado PAJUST se han dotado de manuales, instructivos, protocolos y prácticas internas que han marcado una diferencia en su intervención. El IIARS por su parte tiene nuevas intervenciones y relaciones institucionales que le permiten incidir políticamente para provocar nuevos pensamientos y conocimientos respecto del pasado de Guatemala en relación con el EAI; y FAFG ha fortalecido su capacidad técnica y científica en las ciencias forenses.

#### **b. Sostenibilidad financiera**

Según los proyectos, esta se refiere a la gestión de los socios ante fuentes alternativas al PAJUST II.

Nuevamente, el caso que presenta mayores retos es el relativo al Archivo Histórico de la Policía Nacional, en tanto que su sostenibilidad financiera tiene que ver con la respuesta de distintas autoridades estatales para asegurar su seguridad presupuestaria (y política). Precisamente, por problemas con el Ministerio de Cultura para lograr respuestas oportunas, PAJUST II comenzó con un proyecto puente para el AHPN.

Durante PAJUST II se han tomado iniciativas para que el Ministerio de Cultura asuma el archivo tanto en su organigrama como con fondos. La confianza está depositada en que estos fondos crezcan, mientras los de la cooperación disminuyen. De hecho, con PAJUST II hubo un pequeño aporte del Estado para el funcionamiento del archivo, que salió del presupuesto del Archivo General de Centroamérica (AGCA), que cuenta con Q1.500.000 por año. Desde la ejecución de PAJUST II (2015, 2016 y 2017), el AGCA ha aportado anualmente Q 200.000 al AHPN.

Frente a la mínima cantidad de recursos que efectivamente le suministró el MICUDE en los diferentes ejercicios presupuestales al AHPN, éste avanzó en un aporte financiero proveniente de donantes internacionales, pero logró menos del 1% del presupuesto que se requiere para su funcionamiento<sup>34</sup>. También logró un financiamiento gracias a la sentencia del caso Chixoy, donde los Tribunales ordenaron una política de reparación, la cual destinó recursos para documentación, no obstante, ello no sólo es insuficiente para cubrir el 100% del presupuesto del archivo, sino que además la asignación está referida a documentación vinculada al caso.

Actualmente, el AHPN tiene 75 personas, 56 pagadas por PAJUST y el resto con recursos de otros proyectos. De acuerdo con las consultas realizadas en el marco de esta evaluación, serían alternativas de sostenibilidad del AHPN:

---

<sup>34</sup> Entre 2016 y 2017 lograron un aumento del 11.13% con respecto al monto total del proyecto, lo cual genera un reto importante para las gestiones en 2018 ya que aún falta garantizar un 23.87% respecto del total del proyecto, dado que la meta propuesta para la vida del programa es 35%.



1. Su institucionalización en el Ministerio de Cultura con presupuesto del Ministerio. Esto podría ser un riesgo por el eventual pequeño presupuesto que se le asignaría al archivo y porque, en los hechos, nunca se le ha dotado al MICUDE del presupuesto asignado anualmente.
2. La institucionalización en el Ministerio de Cultura, pero con presupuesto mixto: del Ministerio y fondos privados.
3. Que por ley se constituya en una entidad autónoma con presupuesto propio.

La segunda alternativa coincide con los resultados de una consultoría pagada por PAJUST I en el 2014 para guiar la estrategia de sostenibilidad del Archivo. Esta estrategia tendría que revisarse y actualizarse, pero en términos generales señala que la consolidación financiera del AHPN debe basarse en una diversidad de fuentes: fondos públicos dentro del presupuesto del MICUDE y fondos privados que puedan crearse o generarse, asignaciones procedentes de convenios de cooperación nacional e internacional y otros que puedan crearse. Se trata, entonces, de una combinación y complementación entre el aporte parcial del MICUDE y la aportación técnica, financiera, administrativa y fiscalizadora de una institución externa. Según la citada consultoría el ente externo daría asesoría, apoyo, acompañamiento y auditoría social y podría materializarse en “formatos como fundaciones, consejos, patronatos y plataformas de diverso tipo”<sup>35</sup>. Todo ello bajo un acuerdo de cooperación entre el MICUDE y la entidad externa.

En cuanto al IIARS, éste ha logrado cumplir adecuadamente con sus metas para avanzar en la sostenibilidad financiera. Durante el 2015 recaudó un 11% del presupuesto total de la Exposición “¿Por qué estamos como estamos?”, a través de donaciones individuales. Asimismo, en 2016, logró gestionar el 16% del presupuesto total del proyecto, a través de diversas fuentes, incluyendo donantes y aportes voluntarios de los visitantes a la exposición mencionada. En 2017 se gestionó un 19% adicional al presupuesto para el alcance de las metas propuestas, lo cual le da un amplio margen de sostenibilidad.

Con el IIARS podría existir una viabilidad de sostenibilidad financiera en la medida en que la exposición sea más conocida y que las alianzas estratégicas con diferentes actores garanticen una mayor presencia de distinto público en la misma.

El socio que ha logrado una mayor sostenibilidad financiera es la FAFG, aun cuando también es el socio que más recursos necesita para la implementación de sus acciones. Durante el periodo de evaluación, FAFG logró diversificar sus fondos. En 2015 obtuvo el 29.78 %, adicional al presupuesto total del proyecto, en 2016 fue un 11.01% y en 2017 logró un 24.26%. Podría decirse que el proyecto es parcialmente sostenible sin el aporte del PAJUST II, pero en el 2018 la Embajada de Suecia dio un empuje económico para la Fundación.

Respecto a la sostenibilidad de las organizaciones querellantes adhesivas y de organizaciones locales que prestan atención psico social y jurídica a víctimas y familiares de víctimas, la sostenibilidad financiera es preocupante. Sólo algunas de las primeras cuentan con recursos adicionales a los del PAJUST II, aunque la eventual terminación del programa les afectaría en su dinámica por los cambios organizativos que se verían obligados a realizar, por ejemplo, por

---

<sup>35</sup> González Chávez, María Patricia. De la Experiencia al futuro: Escenario de sostenibilidad del Archivo Histórico de la Policía Nacional en Guatemala, 2014, pág. 22

disminución de personal. La realidad es que la mayoría de estas organizaciones que dan acompañamiento directo a víctimas y familiares dependen casi exclusivamente del Programa y no han generado estrategias de financiamiento, pese a que con PAJUST II están más fortalecidas institucionalmente. Tener una estrategia de sostenibilidad debería ser una prioridad dada la situación actual de la cooperación en Guatemala.

Ahora bien, aunque PAJUST II desde el diseño de los proyectos incursionó en la sostenibilidad de sus socios, el programa como tal no incluyó una estrategia de sostenibilidad. Es decir, llama la atención la falta de previsión de un plan de sostenibilidad financiera respecto del programa mismo. En términos de sostenibilidad y eficiencia, es tan importante la sostenibilidad de cada socio como del Programa en su conjunto.

### c. **Sostenibilidad Política y Social**

Por la naturaleza del PAJUST, la sostenibilidad política y social se tornan indispensables. Implican la sostenibilidad de los resultados alcanzados, su permanencia en el tiempo. Para su concreción tendrían que darse dos factores: por un lado, que las instancias administrativas vinculadas a esos resultados se apropien de ellos, y por el otro, que la sociedad los reconozca porque permiten el cumplimiento de derechos humanos, la equidad de género y la interculturalidad, entre otros. Se trata de fomentar una corresponsabilidad entre Estado y sociedad civil.

El AHPN tiene una alta sostenibilidad social. La revisión documental y las entrevistas realizadas por la evaluación dan cuenta de las acciones de sostenibilidad social. Por ejemplo, han logrado importantes alianzas estratégicas internas (OSC, agencias de Naciones Unidas, autoridades y embajadas) y en el ámbito internacional (agencias de Naciones Unidas, universidades, gobiernos extranjeros y donantes). Estas alianzas han servido para asegurar un respaldo seguro de toda información lograda; para la obtención de becas para personal del AHPN; y para difundir el valioso trabajo del Archivo Histórico dentro y fuera de Guatemala.

Empero, políticamente no hay expresiones que aseguren el interés por parte del Estado respecto del Archivo. De hecho, el Ministerio de Cultura está entre aquellos con menor relevancia y presupuesto. Pareciera que la Cultura no está entre las prioridades del país: los museos, los archivos, la sinfónica, todo lo de carácter patrimonial no es apreciable. Esto es lo que hace incierto el futuro del AHPN.

Por otra parte, en términos de sostenibilidad social, la FAFG ha logrado un reconocimiento nacional e internacional por su capacidad científica y, especialmente, un vínculo importante con víctimas, sobrevivientes y familiares por los procesos de exhumación e identificación de restos, lo cual abona a disminuir el impacto negativo de las campañas de desprestigio que se han iniciado en su contra. Políticamente, algunas instituciones estatales dependen de las intervenciones de la FAFG, como el Ministerio Público, que ha delegado importantes funciones forenses y de cadena de custodia en la FAFG para exhumaciones, identificación de restos, apoyo en inhumaciones y los aportes probatorios, ya sea en sus informes como en juicios.

El IIARS también ha logrado el establecimiento de alianzas de cooperación con organizaciones e instituciones para productos concretos, como la Plataforma Memoria Virtual (PMV), cine-foros,

presentación de documentales, y la adopción del Acuerdo Ministerial No. 3181/2017 que crea la Estrategia Nacional de Formación Ciudadana en el Ministerio de Educación y redonda en una incipiente formación de docentes replicadores y en la creación de una red departamental de participación de jóvenes, entre otros.

#### d. La sostenibilidad del PAJUST

Como se indicó antes, el Programa se preocupó por las estrategias de sostenibilidad de sus socios principales, pero no creó una estrategia propia que le permitiera superar la incertidumbre de su futuro. Aunque el reto principal del PAJUST II sigue siendo que las autoridades guatemaltecas asuman con responsabilidad y voluntad sus compromisos en materia de justicia transicional. De esta manera, la estrategia de sostenibilidad debe basarse en la transferencia de la responsabilidad a las instituciones del Estado. De esta manera, se esperaría que el Estado asuma sus compromisos conforme a los Acuerdos de Paz, y por ende, los resultados y procesos de JT. Pero esto no ha sido así hasta ahora, por lo que resulta difícil hablar de sostenibilidad de JT sin el apoyo de la cooperación.

Pese a este escenario, existen procesos del PAJUST que aportan a la sostenibilidad:

- La comunicación e interrelación entre el MP y organizaciones querellantes.
- Políticas públicas, directrices, nuevas prácticas y protocolos en el MP.
- Un nuevo paradigma de formación ciudadana impulsado ahora por el Ministerio de Educación.
- Nuevos elementos académicos para la malla curricular del OJ.
- La práctica asentada del apoyo psicosocial a víctimas del EAI.
- Productos del PAJUST apropiados por sus socios. Por ejemplo, las organizaciones querellantes utilizan en sus capacitaciones un video elaborado por PAJUST sobre JT.
- La buena práctica de realizar talleres donde los socios de PAJUST comparten su *expertise* (en cuestiones de acompañamiento, aspectos jurídicos, temas de identificación de restos, difusión y acciones de memoria). Estos espacios sirven para el intercambio y la retroalimentación y aportan a asegurar el enfoque de no hacer daño, de género e intercultural.
- La incipiente fortaleza de las víctimas para interactuar con instituciones del Estado.
- La identificación de actores que pueden acompañar algunas acciones del PAJUST, como las distintas expresiones y movimientos de víctimas, el CICR (en procesos de exhumación, identificación, notificación, velatorios e inhumación), alcaldías locales (para la donación de nichos para la inhumación de restos), docentes comprometidos/as (para procesos educativos y de memoria histórica), universidades (que ayudan a guardar respaldos seguros de documentos), la participación de voluntarios y becarios en proyectos puntuales, y otros proyectos apoyados por similares donantes, como el Proyecto Conjunto (PC) apoyado por el gobierno sueco pero con intervención de otras agencias del Sistema de Naciones Unidas como la FAO, el PNUD y la OPS.

### 3.5 AVANCES HACIA IMPACTO

La evaluación de impacto busca la medición cualitativa y/o cuantitativa de los cambios/efectos observados en la aplicación de una intervención social. Para este caso, se intentan constatar avances hacia cambios que se producirían por las intervenciones del PAJUST II. Pero resulta difícil determinar si los avances respecto de los derechos de las víctimas y sobrevivientes del EAI en Guatemala se pueden atribuir exclusivamente a la implementación del programa. La conclusión lógica, por tratarse de procesos sociales, es que no pueden atribuirse sólo al PAJUST, aunque sí puede afirmarse que este está contribuyendo sustancialmente a su producción.

PAJUST diseñó para la evaluación una serie de cambios esperados. En el siguiente cuadro se observan los avances hacia ellos, que caracterizan al PAJUST II:

CAMBIOS ESPERADOS DISEÑADOS POR PAJUST II	AVANCES HACIA ESOS CAMBIOS HALLADOS EN LA EVALUACIÓN
Hay confianza en las víctimas del EAI, tanto en el sistema de justicia, como en los resultados que se pueden esperar luego del proceso.	PAJUST ha proveído al MP de instrumentos para mejorar la persecución penal y ha favorecido su articulación con organizaciones querellantes, las cuales aportan su experiencia en el litigio. Esto ha derivado en sentencias condenatorias en algunos casos y en otros en avances procedimentales importantes. Además, existe mayor centralidad de la víctima en la acción penal. Sin embargo, la respuesta judicial en casos de JT en Guatemala aún es débil. De momento, la confianza de las víctimas está depositada en el MP y en las organizaciones querellantes, cuya intervención ha sido fortalecida por PAJUST.
Sujetos de derecho como portadores de obligaciones fortalecen capacidades que les permiten un mejor abordaje de la democracia y la cultura de paz, como medidas de prevención y resarcimiento, en los ejes de reparación y no repetición.	Iniciativas y propuestas para aportar al derecho a la verdad y a la memoria histórica han sido apoyadas por PAJUST (IIARS, PMV e incluso AHPN). Estas resaltan la JT, los DDHH, la interculturalidad, el conflicto armado. Además, forman, capacitan y sensibilizan. Buscan respeto a la diversidad, compromiso, conciencia de la historia y verdad. Por el lado estatal, el Ministerio de Educación, a iniciativa de organizaciones de sociedad civil, promueve un nuevo paradigma respecto de formación ciudadana. La expectativa del conjunto es un cambio en la conciencia social y en la cultura del país para prevención y no repetición.
Familiares de víctimas y víctimas del EAI reciben atención jurídica y psicosocial para una reparación digna y cierre de heridas (proceso cierre del duelo), aplicando conocimientos y prácticas adecuados, de acuerdo con las Normas Mínimas sobre Trabajo Psicosocial	Organizaciones de sociedad civil locales con fuertes lazos históricos y culturales con las víctimas, brindan, gracias al PAJUST y con el apoyo de FAFG, soporte jurídico a las víctimas del EAI para abrir expedientes judiciales que permitan exhumaciones y realizar trámites administrativos para proceder con las inhumaciones. También apoyo psicosocial para el cierre del duelo y el fortalecimiento de la autoestima para un mejor proyecto de vida. Miles de víctimas han sido y son beneficiarias de estas intervenciones, lo cual se ha constituido en una expresión de justicia reparadora. En este contexto, el RNP y el RENAP juegan un papel fundamental pero no han asumido como corresponde los compromisos frente a las víctimas, y el diálogo político del PAJUST no ha incidido lo suficiente para cambiar este escenario.

<p>Víctimas del EAI conocen los procesos necesarios para demandar sus derechos de acuerdo con los ejes de justicia de transición, generando sus propias demandas integrales ante el Estado.</p>	<p>Víctimas sobrevivientes del EAI están siendo empoderadas en la demanda de sus derechos, tanto frente a la administración de justicia como frente a entidades de la administración pública y gobiernos locales. También están en vías de constituirse en artífices de su propio desarrollo en virtud de la conexión programática entre PAJUST y el Programa Conjunto Ixil. Pero aún requieren acompañamiento de organizaciones de sociedad civil, especialmente cuando la acción del ejercicio de sus derechos no se corresponde con el compromiso político del Estado.</p>
---	---

Algunos de estos avances hacia cambios importantes en el contexto vinculado a JT y a la vida de las víctimas y sobrevivientes del EAI pueden evidenciarse en números, como el número de sentencias obtenidas, el número de personas víctimas apoyadas jurídica y psicológicamente, el número de documentos digitalizados por el AHPN, el número de restos de víctimas del EAI preparados para ser devueltos a sus familiares para su inhumación, el número de víctimas del EAI y de desaparición forzada identificadas, el número de personas que visitan la exposición Por qué estamos como estamos, el número de maestros y maestras capacitados sobre la propuesta metodológica DDHH y Educación para la Paz, etc.

No obstante, el análisis de impacto del equipo de evaluación se fundamentó en el objetivo del PAJUST de construir alianzas entre sociedad civil y Estado para la promoción de los componentes de JT en aras del respeto de las víctimas del EAI. En esta línea, la medición del avance hacia impacto es cualitativa y se identificaron suficientes elementos para afirmar que todos los socios de PAJUST están favoreciendo los componentes de JT en beneficio de víctimas y sobrevivientes del EAI.

El AHPN es una entidad, que bajo la rectoría de la AGCA se ha constituido en poco más de diez años, en una pieza incuestionable desde los puntos de vista histórico, cultural y científico, con importantes aportes a la investigación de casos de JT. Su participación ha ampliado las posibilidades de conocer la verdad y la historia de Guatemala. FAFG se ha enfrentado con éxito a la necesidad de conocer la verdad, de lograr justicia y reparación para las víctimas. A través de la antropología social y forense, la arqueología y la osteopatía, entre otras ciencias, aporta elementos para entender, esclarecer y reparar hechos de violencia en donde la principal fuente de información es en ocasiones los restos de las víctimas del EAI. Pero también es un baluarte de la justicia reparadora al hallar, exhumar e identificar a seres queridos que han sido buscados por años. Su trabajo es referente a nivel global. IIARS por su parte, sensibiliza, forma, educa e incide para la institucionalización de una formación ciudadana.

Todos los socios de PAJUST han crecido juntos y propician mutuamente acercamientos institucionales para consolidar la verdad, la justicia, la reparación y garantías de no repetición. Asimismo, el programa ha generado espacios de interacción entre sociedad civil y el Estado. En este sentido, PAJUST por sí mismo es una buena práctica.

En general, la evaluación ha encontrado que PAJUST está incidiendo efectivamente en fortalecer mecanismos estatales dirigidos a la administración de justicia para abordar desde un enfoque integral la JT, ello en coordinación con organizaciones de la sociedad civil. A la vez, sus estrategias

están sumando esfuerzos en aras del fortalecimiento de capacidades para apoyar a las víctimas, sobrevivientes y sus familiares en la demanda de sus derechos.

En este sentido, PAJUST impulsa una variedad de procesos y mecanismos asociados con las necesidades en Guatemala de resolver serios problemas derivados de un pasado de abusos a gran escala, a fin de que el Estado asuma su responsabilidad, los victimarios sean juzgados y sancionados y las víctimas/sobrevivientes sean reparadas adecuadamente. Todo con el objetivo de lograr una verdadera reconciliación nacional.

No obstante, en este caminar las instituciones del Estado socias del PAJUST no han actuado con el mismo compromiso. La participación de algunas ha sido limitada. Pero esto no es una debilidad del PAJUST ni del PNUD, se debe a la propia naturaleza del programa, esto es, JT y a la posición del Estado frente al tema. Aun así, el avance hacia resultados del Programa es importante, pero a un alto costo de las organizaciones de sociedad civil y del PAJUST, que han tenido que suplir la ausencia u omisiones del Estado.

### 3.6 ENFOQUES TRANSVERSALES

Los ejes transversales que orientaron al PAJUST fueron: enfoque de derechos humanos y alianzas, focalización en grupos destinatarios y departamentos priorizados, enfoque de multidimensionalidad y escalabilidad, sostenibilidad, voz y participación de los grupos destinatarios, integralidad y articulación de la justicia de transición, género y enfoque en las víctimas indígenas.

Los TdR solicitaron evaluar los enfoques transversales género y derechos humanos, pero la evaluación consideró necesario, a partir de la acción del PAJUST, agregar el análisis sobre el enfoque de interculturalidad y de acción sin daño.

**Enfoque basado en derechos humanos (EBDH).** Más que un enfoque transversal se considera un hilo conductor de los cuatro proyectos que integran el programa. Desde el diseño mismo, todos los resultados de los proyectos apuntan a garantizar los derechos humanos a la verdad, justicia, reparación y no repetición de las víctimas del EAI. Además, es evidente que las estrategias fueron dirigidas a fortalecer capacidades, tanto de los portadores de las obligaciones (por ejemplo: MP, PNR, RENAP y Ministerio de Educación), como de los titulares de derechos, a través de las organizaciones que brindan acompañamiento jurídico y atención psicosocial, y de aquellas que asumen el rol de querellantes adhesivos.

**Enfoque de Género.** Este criterio fue previsto también en el diseño de los cuatro proyectos y está bien definido e interiorizado en la ejecución de los mismos. Para empezar, una buena parte de las sobrevivientes del EAI son mujeres, de manera que la priorización en ellas es necesaria y consecuente con los resultados del PAJUST. Algunos ejemplos de cómo se ha aplicado este enfoque son: los esfuerzos para priorizar casos de violencia sexual contra las mujeres, la creación de la mesa de articulación sobre violencia sexual, la participación de las mujeres en la búsqueda de sus seres queridos, la elaboración de guías de educación ciudadana con perspectiva de género, los procesos de acompañamiento psicosocial con perspectiva de género, la

desagregación de datos para visibilizar la participación de las mujeres, entre otros. En general, PAJUST favoreció una participación activa de las mujeres en la exigencia de sus derechos.

**Enfoque Interculturalidad.** Dado que la mayoría de las víctimas y sobrevivientes del EAI son indígenas, este enfoque se observa en los cuatro proyectos, siendo parte del ADN del PAJUST. De esta manera, se priorizaron acciones en territorios de mayor población indígena, por ejemplo, el Proyecto Piloto en el área Ixil; la atención psicosocial se brinda tomando en cuenta la interculturalidad; varias de las organizaciones socias del proyecto ejecutado por PNUD en la modalidad DIM son indígenas; así como lo son la mayoría de los beneficiarios del trabajo que realiza la FAFG. Los procesos de exhumación e inhumación favorecidos por el programa se hacen respetando la cosmovisión indígena.

**Enfoque Acción sin daño.** Este enfoque se refiere a los impactos que tienen los proyectos – independientemente de sus buenas intenciones- en tanto pueden exacerbar conflictos, generar dependencias o anular capacidades de las personas beneficiarias. A la vez, estas acciones de intervención también pueden tener el potencial de promover la resolución pacífica de los conflictos y las tensiones, generar independencia y autogestión, y potenciar las capacidades locales de paz. La literatura dice que este enfoque tiene varios puntos de partida: 1) la constatación de que la intervención hace parte del contexto y, por tanto, tiene la potencialidad de generar daños o de aportar a la construcción de paz y bienestar; 2) debido a lo anterior, la necesidad de hacer una lectura cuidadosa de los contextos en que se interviene; 3) la referencia a la ética de las acciones; y 4) el imperativo de que ante la evidencia de cualquier impacto negativo o daño identificado es necesario y también posible, proponer opciones que lo mitiguen.

Este enfoque busca que las organizaciones que intervienen realicen un trabajo de mayor impacto, a través de una reflexión sistemática sobre su quehacer y su manera de relacionarse con el contexto y los diferentes actores sociales inmersos en él. Se busca promover una acción coherente, responsable y ética frente a la acción social. El programa PAJUST no previó explícitamente en sus intervenciones la acción sin daño como un enfoque transversal. Como se observa, este enfoque va más allá del impacto psicosocial en las víctimas, es decir, de la precaución que debe existir para no causarles un impacto negativo con una determinada intervención.

Ahora bien, pese a la falta de previsión explícita del enfoque, aplicando los anteriores principios se puede señalar que ha habido claridad entre los socios que las intervenciones serían ejecutadas en un contexto complejo, previéndose también algunos de los riesgos y acciones de mitigación; al mismo tiempo, se aprovecharon las diversas reuniones de la Junta de Coordinación Ejecutiva para realizar lecturas de contexto periódicas e ir reaccionando ante los cambios.

Las actividades, a su vez, se basaron en los componentes de la justicia transicional, en particular, los derechos de las víctimas a la verdad, justicia, reparación y no repetición, respondiendo así al enfoque de derechos humanos, y por tanto considerando la dignidad, centralidad, autonomía y libertad como principios esenciales de las personas beneficiarias. No cabe duda que estos principios rigieron el accionar ético de todas las intervenciones. Así, por ejemplo, si bien un efecto contraproducente podría darse en los casos en que no ha sido posible satisfacer las



expectativas de las víctimas ante el poco avance de las investigaciones, PAJUST previó de manera sostenida la atención psicosocial, lo que ha sido fundamental para mitigar tal riesgo.

Ahora bien, ciertamente PAJUST se ha convertido en un actor relevante y necesario para las víctimas y sobrevivientes del EAI, muchas de las cuales no estarían reivindicando sus derechos actualmente si no fuera por el apoyo del programa. Esto es positivo, pero a la vez genera una dependencia que puede causarles daños si el programa no continúa o los mecanismos subsistentes no son los adecuados. Sería negativo para las víctimas y sobrevivientes si no se prevé el acompañamiento pertinente para que sus derechos se vean garantizados oportunamente. Este es un elemento no previsto por PAJUST desde la perspectiva del enfoque analizado.

## 4. BUENAS PRÁCTICAS Y LECCIONES APRENDIDAS

### 4.1 BUENAS PRÁCTICAS

- 1. Facilitar espacios de diálogo y articulación entre el Estado y organizaciones de sociedad civil.** Uno de los propósitos del PAJUST ha sido conjuntar esfuerzos entre el Estado y sociedad civil para dar respuesta a demandas de sobrevivientes en materia de verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. A tal efecto ha facilitado espacios que propician la interacción, el diálogo y la rendición de cuentas.
- 2. Reuniones entre socios y otros actores para compartir y coordinar.** De acuerdo con la gestión organizativa del PAJUST, existen diversas reuniones para la operatividad programática. El programa ha sido comprometido en mantener esta dinámica que favorece el monitoreo de avances y obstáculos, así como la identificación colectiva de oportunidades, la toma de acuerdos, la preparación y aprobación de los POAs pero, sobre todo, logran la retroalimentación entre socios y actores externos y la derivación en acciones.
- 3. La Mesa de Violencia contra la Mujer.** En aras de lograr retroalimentación entre diferentes actores vinculados a JT, es una práctica constante la convocatoria de mesas técnicas y temáticas según se requiera para avanzar en los compromisos del PAJUST. Hay coincidencia en reconocer que la Mesa de Violencia contra la Mujer ha tenido especial relevancia. Este espacio, donde participan socios del PAJUST y aliados como ONU MUJERES, facilita la unificación de criterios para abordar desde el litigio y otras acciones el continuum de la violencia contra la mujer y entender cómo les afecta a nivel colectivo y a través de la historia. Es una mesa técnica especializada que pone en agenda la violencia particular que vivieron las mujeres durante el EAI, principalmente las mujeres indígenas.
- 4. La conexión y complementariedad entre PAJUST II y el Programa Conjunto Ixil.** PAJUST I tuvo limitados avances hacia el componente de garantías de no repetición por la falta de voluntad política estatal. En PAJUST II se introduce como innovación la vinculación entre JT y desarrollo, con el fin de empoderar a comunidades de víctimas/sobrevivientes, tanto en el acceso y ejercicio de sus derechos en el marco de la justicia de transición, como más ampliamente al



desarrollo mediante la participación. De esta forma, PAJUST II mediante un proyecto piloto forma parte del Programa Conjunto Ixil, financiado también por Suecia e implementado por tres agencias de Naciones Unidas: FAO, PNUD y OPS. El trabajo se enfoca en tres municipios del área Ixil – Nebaj, Chajul y Cotzal - del Departamento del Quiché. PAJUST ha involucrado a algunos de sus socios en este proyecto piloto y a muchas de las familias beneficiarias del programa.

5. **El apoyo jurídico y psicosocial a víctimas y sobrevivientes del EAI.** PAJUST ha sabido estratégicamente combinar respuestas a dos necesidades de las víctimas del EAI: asesoramiento jurídico y apoyo psicosocial, esto para brindar una atención integral. El primero ha generado importantes avances en la justicia de transición en Guatemala a partir del litigio de casos emblemáticos. También se ha concretado en trámites necesarios para la exhumación e inhumación, a fin de lograr una justicia reparadora para miles de familiares de víctimas. El acompañamiento psicosocial ha sido fundamental para la mitigación de los daños psicosociales, del sufrimiento emocional y de los impactos a la integridad psicológica en las familias, como consecuencia de las graves violaciones a los derechos humanos y las infracciones al Derecho Internacional Humanitario cometidas durante el EAI.
6. **Las reuniones de coordinación entre el MP y organizaciones de sociedad civil querellantes para lograr estrategias comunes.** La articulación entre el MP y las organizaciones querellantes ha redundado en un avance significativo de la justicia de transición en Guatemala. Se ha logrado un pensamiento colectivo para el litigio, la unificación de estrategias, la suma de experiencias, la optimización de recursos y sobre todo, la centralidad de las víctimas.
7. **Retomar y fortalecer procesos de las organizaciones de sociedad civil.** La característica del PAJUST ha sido retomar procesos existentes impulsados por sociedad civil e inyectarles recursos (materiales y humanos) para fortalecerlos. Los socios del PAJUST reconocen esto como uno de los aciertos del programa. De esta manera, PAJUST impulsa el proyecto de Ley 3590 que pretende la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y otras formas de Desaparición, que es iniciativa del GAM y de otras organizaciones; también la búsqueda de niños y niñas desaparecidos durante el EAI impulsada por la Liga Guatemalteca de Higiene Mental –LGHM- desde hace varios años. Lo mismo ocurre con los procesos judiciales por graves crímenes cometidos durante el EAI, iniciados por las organizaciones hace más de diez años.
8. **Ser un instrumento de empoderamiento para exigir derechos.** El fin último del PAJUST es que las víctimas del EAI gocen del ejercicio de sus derechos y amplíen sus medios de vida. De esta manera, la aplicación de JT está en función de las víctimas. Por lo tanto, las víctimas deben estar conscientes de sus derechos y de que la JT es un instrumento para reivindicarlos y defenderlos. PAJUST ha logrado que las personas víctimas del EAI conozcan las causas subyacentes de las violaciones a sus derechos, está creando las bases para un entorno propicio para el pensamiento crítico y fomentando condiciones para que estas víctimas sean artífices de su desarrollo.
9. **Cambio de paradigma de la formación ciudadana.** PAJUST II ha dado un paso trascendental en el cambio de paradigma de la formación ciudadana: impulsa dejar atrás la educación cívica

tradicional, centrada en las instituciones de la política, para lograr ciudadanos y ciudadanas que conozcan y comprendan la historia del país y se constituyan en personas activas, responsables, participativas, comprometidas con el rol que tienen en la sociedad, que sepan vivir en la diferencia y valorar la diversidad que marca al país.

10. **Fortalecimiento de la naturaleza del AHPN.** El AHPN contiene parte de los conjuntos documentales orgánicos de la institución policiaca producidos, recibidos, acumulados y reunidos en el ejercicio de sus funciones y actividades, desde 1881 hasta 1997<sup>36</sup>. A partir del apoyo de PAJUST se ha constituido en un actor relevante en verdad, justicia y reparación, toda vez que está demostrado que hace importantes aportes documentales a la investigación judicial, actúa como perito archivístico en casos de JT, y es un alivio emocional para las víctimas cuando contribuye en la verificación de los hechos y la revelación pública de la verdad. Además, hoy es un referente nacional e internacional por su especialidad.
11. **Participación activa de la Embajada de Suecia.** Diferentes actores reconocen como un acierto la participación activa de Suecia en PAJUST, no sólo en las reuniones convocadas, sino también en su relacionamiento directo con socios y organizaciones que coadyuvan en el alcance de resultados del programa.

## 4.2 LECCIONES APRENDIDAS

1. **Justicia de Transición en el contexto guatemalteco es un tema de largo plazo, por lo tanto, su abordaje requiere de un programa de características similares.** PNUD acertó en apostar por el trabajo en JT en Guatemala y lo hizo primero con un proyecto de cinco años que se prorrogó en su segunda fase por otro de igual plazo. No hay certeza de continuar con PAJUST concluida esta segunda fase, pese a que los procesos sustentados por el programa se mantienen en el tiempo y requieren de un seguimiento.
2. **El diálogo político no puede constituir el único mecanismo de mitigación ante el riesgo de la falta de voluntad política del Estado para implementar los compromisos asumidos.** Es importante que PAJUST reflexione desde el inicio sobre otras alternativas ante la falta de cumplimiento de los socios estatales, ya sea considerando esos riesgos en su propio presupuesto, y/o sumando en el diseño otros actores estatales y no estatales que pueden constituirse en alianzas estratégicas.
3. **Jueces y juezas, magistrados y magistradas son actores clave para JT, por lo tanto, debieron ser considerados con mayor relevancia en PAJUST II.** Las intervenciones programáticas dirigidas a este sector fueron muy restringidas, pese a que su participación es decisiva en la resolución de los casos litigados.
4. **La falta de un diseño de programa conjunto generó que sólo PNUD tuviera una visión programática integral y limitó las posibilidades de acciones conjuntas -integrales- que**

---

<sup>36</sup> Ver Archivo Histórico de la Policía Nacional. Fondo Documental del Archivo General de Centroamérica. Manual de Custodia de los Documentos de Archivo del AHPN, Guatemala.

**favorecieran objetivos programáticos comunes.** Los socios si bien han tenido excelentes aportes para avanzar en JT, se enfocaron en su proyecto.

## 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

A continuación se plantea una serie de conclusiones y recomendaciones, con la finalidad de aportar insumos útiles para la adecuada implementación del PAJUST II.

### 5.1 CONCLUSIONES

1. PAJUST II es parte de un proceso que inició con PAJUST I en el 2010, para abordar la justicia de transición en Guatemala. El programa ha incorporado los cuatro componentes de JT: verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición, con el propósito de aportar a las demandas de las víctimas del enfrentamiento armado interno en ese país, que duró más de 36 años. La característica principal del PAJUST es la incentivación de la articulación entre entidades del Estado y organizaciones de la sociedad civil para generar procesos de coordinación, colaboración y complementación de esfuerzos.
2. Frente a la debilidad institucional y escasa respuesta estatal a las víctimas del EAI, PAJUST se constituye en un programa altamente relevante que representa apoyo y acompañamiento técnico, político y financiero para sus socios implementadores: AHPN-MICUDE, IIARS y FAFG. El hecho de que el programa sea impulsado por el PNUD le da mayor peso político, experiencia, legitimidad y credibilidad.
3. PAJUST es prácticamente la única iniciativa que después de los Acuerdos de Paz retoma la Justicia de Transición, con el convencimiento ético de que es un tema que debe implementarse para contribuir a la paz y reconciliación social. Sin embargo, los aportes del PAJUST son naturalmente limitados frente a la magnitud de las graves violaciones a los derechos humanos que se cometieron durante el EAI. Aún así, estos aportes significan un avance sustantivo en todos y cada uno de los cuatro componentes de JT.
4. PAJUST tiene un enfoque temático y geográfico, y desarrolla una serie de intervenciones vinculadas a la formación, capacitación, sensibilización e incidencia política. Estas intervenciones están enfocadas en la judicialización de casos, reformas educativas, nueva legislación, políticas públicas, aprobación de protocolos, y nuevas prácticas institucionales. La metodología ha sido la articulación de sinergias y el fin último que víctimas y familiares de víctimas del EAI puedan demandar sus derechos. No obstante, el compromiso estatal que promueve PAJUST para responder a las exigencias de JT no se ha concretado adecuadamente, lo que está obligando a buscar otras alternativas para no causar un mayor daño a las víctimas.
5. En el escenario PAJUST dos elementos surgen con mayor fuerza. Por un lado, la utilización del litigio estratégico respecto de casos emblemáticos del EAI, que ha generado avances importantes para la satisfacción de las víctimas y en la justicia guatemalteca. Por el otro, el apoyo jurídico y psicosocial que organizaciones locales en coordinación con FAFG, y con el apoyo de PAJUST, brindan a familiares de víctimas del EAI, atendiendo de esta manera sus

necesidades más inmediatas para recuperar los restos humanos de los seres queridos y darles una digna sepultura. En el primer supuesto se habla de justicia como acceso a mecanismos judiciales; en el segundo, de justicia reparadora.

6. A través de una visión innovadora y creativa respecto de la JT, PAJUST ha logrado ser una apuesta seria y necesaria, con enfoque de género, derechos humanos e interculturalidad, que ha sabido adaptarse a los cambios coyunturales, teniendo siempre en cuenta la centralidad de las víctimas y sobrevivientes del EAI.
7. PAJUST está avanzando con paso firme en la satisfacción de sus resultados esperados, con especial interés en el fortalecimiento de capacidades de víctimas sobrevivientes del EAI en la demanda de sus derechos. Con este norte, los socios de PAJUST aportan desde su experiencia y han aprendido a complementarse. La articulación se concreta mediante diferentes vías y juntos están aportando no sólo a las víctimas, sino también para que la sociedad guatemalteca conozca sobre los hechos ocurridos durante el EAI, y comprenda y se sensibilice frente a las reivindicaciones de las víctimas y sobrevivientes.
8. A pesar de la relevancia del PAJUST para la JT, la falta de compromiso del Estado por asumir integralmente su responsabilidad hace que la sostenibilidad de algunos procesos y productos del programa esté en riesgo. No sólo la sostenibilidad política es una debilidad, también la financiera. El programa se preocupó por las estrategias de sostenibilidad de sus socios principales, pero no creó una estrategia propia, que le permitiera asegurar su continuidad.

## 5.2 RECOMENDACIONES

Estas recomendaciones se elaboran a partir de las consultas que la evaluación hizo a actores clave y de la experiencia propia del equipo de evaluación. Pretenden contribuir a mejorar la ejecución y efectividad del programa durante el último año de implementación<sup>37</sup>.

### RECOMENDACIONES GENERALES:

1. El PAJUST II concluirá en diciembre de 2018, sin embargo los procesos que están en ejecución requieren continuar, principalmente: litigio de casos judicializados, atención psicosocial y jurídico social a víctimas y sobrevivientes, exhumaciones e inhumaciones pendientes, apropiación del nuevo paradigma de formación ciudadana por parte del Ministerio de Educación y definición sobre la institucionalización del AHPN. Es importante que desde ahora el PNUD y la Embajada de Suecia dialoguen sobre las posibilidades de una nueva fase y sus términos, en el entendimiento de que la JT es una apuesta de largo aliento, que no puede ser abordada en proyectos de corto o mediano plazo. En este caminar se precisa la suma de otros donantes y actores clave que aporten a la definición de las futuras intervenciones. De darse una siguiente fase, esta debe necesariamente estar dirigida, en lo que cabe, a la sostenibilidad de resultados. Sostenibilidad principalmente política y social.

---

<sup>37</sup> Las Recomendaciones no están pensadas para aportar a una eventual tercera fase de PAJUST porque así no lo establecieron los TdR, pero sí para contribuir a cualquier otra intervención futura relacionada con justicia de transición.

2. En aras de lograr esa sostenibilidad política y social, una eventual nueva fase de PAJUST debe estar orientada a la aprobación de una política pública sobre JT<sup>38</sup>, que se derive de los Acuerdos de Paz, que aportaría a una acción institucional de carácter "integral" para que sea la base de una justicia de transición sostenible y efectiva. Esta política comprendería una serie de competencias, instituciones, protocolos, rutas, procesos y procedimientos que deben ejecutar de manera articulada las entidades de los diferentes niveles de gobierno, con la participación de representantes de la población víctima. Esta política sobre JT se justifica porque la política pública de resarcimiento, dirigida por el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) ha resultado inoperante e insuficiente. Se requiere de una mayor participación y liderazgo institucional. Sería una medida de no-repetición, integral y coordinada, que debe respaldarse con recursos públicos adecuados y tener una visión a largo plazo.
3. Para articular y dar contenido a esta política es importante tomar en cuenta las medidas de reparación dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en sentencias de casos sobre JT para Guatemala. Al efecto, la Corte se ha referido en mucho a intervenciones que PAJUST ya promueve e impulsa como educación en derechos humanos, atención adecuada a padecimientos psicológicos de víctimas, hallazgos de restos de víctimas, pruebas genéticas, capacitación de operadores de justicia, derecho de acceso a la justicia, entre otros.
4. El organismo judicial es un eslabón más en la cadena de actores relevantes para acceder a la justicia transicional. Si bien con PAJUST II se está procurando incidir en la malla curricular de la Escuela Judicial sobre el abordaje de JT, es importante monitorear cómo se implementan los módulos respectivos y su impacto. Por ello se recomienda establecer un mecanismo de monitoreo y evaluación, especialmente porque existen elementos de JT que son técnicamente diversos respecto de delitos comunes, y además los componentes que integran la JT responden en gran medida a estándares internacionales. Aunado a ello, por ser la capacitación a jueces y juezas estratégica, se recomienda también establecer convenios académicos para impartir postgrados dirigidos a este sector enfocados en temáticas relacionadas con JT. No se trata de que PAJUST invierta y/o implementa el postgrado, sino que realice la incidencia y las alianzas que sean necesarias para que este tipo de formación esté al alcance de jueces y juezas. De igual forma, el mecanismo de monitoreo y evaluación debería abonar a la sostenibilidad institucional de la reforma curricular que se está promoviendo.
5. Ante la falta de respuesta del Programa Nacional de Resarcimiento a sus compromisos en el marco del PAJUST, se recomienda fortalecer las acciones encaminadas a la incidencia ante otras autoridades de naturaleza local (alcaldías, concejos de desarrollo) que podrían cumplir con algunas obligaciones, como por ejemplo, contribuir a asumir costos de las inhumaciones. De tal manera que sean eventualmente los gobiernos locales y/o departamentales los que

---

<sup>38</sup> La evaluación hizo una búsqueda respecto de la existencia de políticas públicas integrales en materia de JT y no encontró. Se identificaron experiencias sobre la aprobación de mecanismos vinculados a JT como Comisiones de Verdad, Protocolos para la investigación, creación de fiscalías especializadas, programas de reparación, Unidad de búsqueda de personas desaparecidas y otros. En Colombia recientemente se aprobó en el Congreso el Sistema Integral de Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, que es un sistema compuesto por diferentes mecanismos judiciales y extrajudiciales. Crea también la Jurisdicción Especial de Paz (JEP), que es el componente judicial del Sistema. Pareciera que de aprobarse una política pública integral sobre JT en Guatemala sería una experiencia única a nivel global.

puedan aportar a la dignificación de las víctimas y a medidas de no repetición. En aras del involucramiento de estas entidades para la atención de los derechos de las víctimas del EAI, es importante que PAJUST realice actividades de concientización, conocimiento y sensibilización en municipios y departamentos. Debe ser una práctica sistemática, no eventos aislados.

6. Igualmente sistemático debe ser la revisión, monitoreo y refrescamiento de conocimientos y aprendizajes respecto de la atención psicosocial que prestan organizaciones locales.
7. PAJUST II está incidiendo para que las sentencias dictadas en casos de JT contengan elementos de reparación y no sólo de sanción. Se recomienda introducir en esta línea de acción la reparación en materia de derechos económicos, sociales y culturales. Es importante prestar especial atención al vínculo entre JT y estos derechos desde en el componente de justicia.
8. Sistematizar los alcances y logros del Programa Conjunto Ixil con miras a potenciar esta experiencia e identificar fondos que puedan darle continuidad. Especialmente para que la experiencia se profundice y se extienda a otros territorios.

#### **RECOMENDACIONES EN MATERIA DE INCIDENCIA Y COMUNICACIÓN:**

9. Se recomienda potenciar más el rol político del PNUD y del PAJUST, aprovechando la legitimidad con la que cuentan, para establecer diálogos con las autoridades del más alto nivel y así superar algunos de los obstáculos que están impidiendo avanzar respecto de lo previsto en el programa.
10. Diseñar un plan de incidencia para abordar a autoridades del Estado que directa y/o indirectamente puedan vincularse a los diferentes componentes de JT. Debe incluir acciones de formación como una estrategia para sensibilizarles sobre sus obligaciones en la materia por ser una cuestión de responsabilidad estatal. Prestar especial atención a funcionarios del PNR, RENAP, SEPAZ, Ministerio de Cultura, Ministerio de Educación, Ministerio de Gobernación, Ministerio de Salud, Gobiernos Locales, Gobiernos Departamentales.
11. Implementar –lo antes posible- la estrategia de comunicación y enfocarla, como está previsto, en el incremento de la conciencia pública respecto de la JT, y en la mayor visibilidad del impacto del programa como instrumento para atraer nuevos donantes que permitan una continuidad de los procesos que le caracterizan. Vincular esta estrategia al plan de incidencia sugerido.
12. En aras del incremento de la conciencia pública priorizar campañas de sensibilización utilizando medios de mayor alcance como las radios comunitarias e identificar aliados para amplificar su impacto. Estas campañas se vuelven prioritarios para la sostenibilidad social de los resultados de PAJUST. La sociedad guatemalteca debe tener el conocimiento y las herramientas para exigir de los titulares de deberes la preservación de los logros alcanzados en JT como el AHPN, la exposición del IIARS, el nuevo paradigma educativo del Ministerio de Educación, la investigación imparcial y especializada, la atención y reparación de víctimas y sobrevivientes, entre otros.

13. Es importante que las experiencias exitosas impulsadas por PAJUST sean sistematizadas y presentadas como un conjunto, a efecto de servir de insumo para su profundización en nuevas experiencias, o para fortalecer capacidades de otros actores clave o para allegar nuevos donantes.
14. En línea con la recomendación anterior, se recomienda una sistematización de experiencias de JT de otros países desde los cuatro componentes, para conocerlas y aprovecharlas. El OACNUDH como ente asesor externo de PAJUST y como organismo internacional vinculado al tema, puede constituir la entidad perfecta para lograr este producto, destacando experiencias frescas como la colombiana u otras de mayor data como las africanas.
15. Reforzar las prácticas de comunicación interna, de acompañamiento a los socios del programa y de interlocución con la Embajada de Suecia, para asegurar el impacto deseado en el año que resta de programa.
16. Dada la trayectoria de PAJUST y la importante experiencia adquirida, se considera relevante trasladar parte de este conocimiento a otras agencias de Naciones Unidas para que fortalezcan sus capacidades no sólo respecto del tema de JT, sino especialmente en materia de articulación y trabajo conjunto entre Estado y sociedad civil.

#### RECOMENDACIONES PARA LA COORDINACIÓN Y ARTICULACIÓN:

17. Como parte de la estrategia de comunicación de los socios del PAJUST es importante que incorporen en su accionar formas de comunicación con sus usuarios/as para valorar la utilidad e impacto de los servicios que prestan. Hasta ahora tienen una medición cuantitativa, es decir, llevan registro del número de visitantes o de solicitudes recibidas. Si bien esto es importante, también lo es conocer la estimación que se tiene sobre los servicios prestados, lo cual puede constituir insumo para tomar decisiones que permitan el crecimiento y consolidación institucional.
18. Continuar promoviendo y fortaleciendo los diversos espacios de articulación entre actores (autoridades y sociedad civil, o entre las organizaciones de sociedad civil), tanto a nivel temático como geográfico, es decir, nacional como regional, propiciando la planificación y ejecución conjunta de acciones. Lo anterior, en aras de fomentar enlaces y trabajo conjunto que faciliten el apoyo entre organizaciones que perdure concluidos sus proyectos. En este sentido, durante los encuentros deben incentivarse diálogos bilaterales a profundidad.
19. Si bien la Junta de Coordinación Ejecutiva conoce los planes operativos anuales articulados y los aprueba, su condición como órgano decisor debe relevarse para otros temas; además de ser un espacio para articular y compartir información.
20. Tomar las medidas para restablecer la mesa de derechos humanos donde predomine el pensamiento colectivo para el abordaje de JT. Permitirá la comunicación fluida y el debate conjunto entre el MP y las organizaciones querellantes. Esto es particularmente importante dado el cambio Fiscal General en el MP.
21. Establecer mecanismos de coordinación del PAJUST con otros programas que están siendo implementados por el Sistema de Naciones para así maximizar los fondos existentes y realizar



acciones coordinadas. En similar sentido, consideramos importante que se fortalezca el diálogo y la coordinación con otros programas que son financiados por Suecia y que abordan temáticas vinculadas a JT.

#### RECOMENDACIONES PARA LA SOSTENIBILIDAD:

22. Debe haber estrategias de sostenibilidad diferenciadas con las contrapartes, especialmente de sociedad civil, para que los procesos impulsados por PAJUST continúen. Las condiciones, particularidades y necesidades de socios y contrapartes deben ser considerados en su individualidad para la elaboración de estrategias; y entre las estrategias igualmente deben establecerse prioridades.
23. Retomar la estrategia de sostenibilidad del AHPN que se elaboró en el marco del PAJUST I, para su revisión y actualización. La evaluación destaca que ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos el Estado Guatemalteco ha reconocido la importancia de este archivo señalando incluso que sea declarado como Patrimonio de la Humanidad. El AHPN por su naturaleza es una experiencia única a nivel internacional que requiere preservarse como parte de la memoria histórica de Guatemala. Es urgente promover y gestionar ante las instituciones correspondientes su resguardo físico, protección legal y sostenibilidad económica. La evaluación hizo una búsqueda de formas de sostenibilidad institucional y económica<sup>39</sup> de Archivos en otros países y encontró varios aspectos comunes: respaldo normativo, dependencia ministerial, cobro de tarifas por servicios, creación de un fideicomiso que rinda cuentas anuales, creación de una fundación para promover donativos y voluntariado para el archivo.
24. Fortalecer la acción enlazada de organizaciones de sociedad civil, lo cual podría apuntar hacia la asunción de nuevas perspectivas de trabajo de esas entidades y hacia su armonización y coordinación a efecto que presten servicios a las víctimas sobrevivientes del EAI, en materia de exhumación, inhumación y salud mental, concebido el conjunto de estos servicios como la integralidad de una justicia reparadora. En esta línea, incluso, las capacidades instaladas en las organizaciones de sociedad civil podrían ser utilizadas por entidades estatales al momento de implementar eventuales programas de atención.
25. Aun cuando concluyan proyectos con organizaciones, es importante continuar aprovechando su experiencia y mantenerlas vinculadas al programa, desde otra condición, no necesariamente a través de proyectos. Esto permitirá, por un lado, a PAJUST la capitalización de sus aportes; y por otro, seguir alimentando los procesos por el aprendizaje acumulado.
26. Es importante explorar las posibilidades de formar peritos nacionales que puedan participar en los procesos judiciales de alto nivel, siguiendo la experiencia de los peritos extranjeros. Es un tema que aporta a la sostenibilidad.
27. Capacitaciones para actualizar conocimientos, principalmente cuando hay cambio de personal, favorece la sostenibilidad de aprendizajes. Deben ser capacitaciones sobre temas estratégicos que respondan a las necesidades del equipo de trabajo respectivo. Es

---

<sup>39</sup> Ver anexo 10.



conveniente que PAJUST consulte a los potenciales beneficiarios sobre las necesidades de capacitación.

- 28.** PNUD iniciará próximamente el diseño del programa país para después del 2019. Se requiere un diálogo con los donantes para armar este nuevo ciclo de cooperación. Los donantes son consultados en la construcción de este nuevo Plan para definir prioridades e intereses de la cooperación. La sostenibilidad del PAJUST II y en particular del tema de JT debe ser parte fundamental de ese diálogo y diseño. Aún se requiere la acción del programa pese a los avances señalados.
- 29.** De acuerdo con la información recogida por la evaluación en grupos focales, el empoderamiento de sobrevivientes del EAI ha significado un mayor fortalecimiento emocional para dialogar con autoridades, perder o enfrentar el miedo, conocer, compartir y exigir sus derechos, hacer eventos o presencia en lugares donde se cometieron graves violaciones de derechos humanos, etc. No obstante, las mismas personas entrevistadas mencionaron que aún necesitarían el acompañamiento de las organizaciones para sus procesos psicosociales, jurídico-sociales y de incidencia. Expresamente, mujeres sobrevivientes señalaron *“quitarles el apoyo ahora sería como quitarle la leña a su fogón”*. Se requiere una estrategia de sostenibilidad para que estos procesos no queden inconclusos y terminen adecuadamente.

## ANEXOS

1. Guías para las Encuestas
2. Resultados de las Encuestas
3. Matriz de Evaluación
4. Términos de referencia
5. Guías para las Técnicas de recolección de datos (entrevistas)
6. Matriz sobre Resultados y Cambios esperados rediseñados por PAJUST II para la Evaluación
7. Tablas comparativas de ejecución de proyectos por año
8. Lista de personas participantes en la evaluación
9. Requisitos para exhumación e inhumación
10. Algunas formas de sostenibilidad de archivos históricos en diferentes países