PROGRAMA NACIONAL DE
Resarcimiento

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

Guatemala, 14 de diciembre del 2007

PNUD Guatemala

gtz COOPERACIÓN REPÚBLICA DE GUATEMALA REPÚBLICA FEDERAL DE ALEMANIA
Programa de Apoyo al Proceso de Paz y Conciliación Nacional

COMO Consulting for Implementation and Organization GmbH

Berghof Foundation for Peace Support

ÍNDICE

Introducción

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

Anexos

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

Siglas y Acrónimos

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

Introducción

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

Se recogen aquí los resultados del proceso de Evaluación Conjunta (EC) del PNR y de los programas de apoyo al PNR ejecutados por el PNUD y por la GTZ[2]. Evaluar es siempre un ejercicio de aprendizaje; más aún cuando, como en este caso, se trata de un esfuerzo conjunto de las tres entidades involucradas: el PNR, el PNUD y la GTZ. De acuerdo con los Términos de Referencia (TdR) definidos por las instituciones involucradas[3] la EC se orientó a producir insumos útiles para una reflexión común sobre el estado actual del PNR y de los programas de apoyo, para que sean considerados en la planificación operativa de las tres entidades y para establecer una suerte de línea de base sobre asuntos de carácter temático, con miras al siguiente ciclo de ejecución del PNR y de los programas.

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

Un mes antes de terminar esta evaluación, se hizo público el primer Informe Temático del PNR[5] que presenta los resultados del programa y la discusión de algunos de sus aspectos fundamentales, manteniendo, ya desde su título, una distancia crítica que no es común. Varias de las discusiones contenidas en ese informe se constituyeron en una guía para esta evaluación. La metodología de la EC ha sido participativa: se ha conformado un Grupo de referencia Institucional y un Equipo Evaluador con participación de las tres entidades involucradas; se han realizado entrevistas cara a cara y grupos focales donde han participado

---

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

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

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

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

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

aproximadamente 500 personas[6]. Se ha interpelado los empleados del PNR, por medio de una encuesta a la cual ha respondido el 67% de ellos; se ha realizado una encuesta de opinión pública en la ciudad capital, para obtener informaciones acerca de las percepciones de los grupos sociales que viven lejos de las áreas rurales, donde el conflicto armado ha sido más cruento, y donde la tarea de la reparación es cuantitativamente más relevante[7]. El EE ha consultado una amplia bibliografía sobre las temáticas, las políticas y las iniciativas que constituyen el marco del PNR[8]. El análisis de la información se ha llevado a cabo sobre la base de los principios establecidos por el DAC del OCDE[9].

Considerando que el PNR pretende contribuir a sanar las heridas del pasado, causadas por en enfrentamiento, se han tomado en cuenta como base del análisis las causas del conflicto armado interno y sus efectos, así como los describe la CEH. Por ello, el criterio principal que ha guiado el análisis de la información recogida sobre el universo de acción se ha basado en el reconocimiento de asimetrías y desigualdades[10]. La reconciliación constituye la principal referencia contextual del resarcimiento: así lo plantearon los AAP y la CEH y así se manifestó en muchas oportunidades durante esta evaluación; es por ello que es el proceso que atraviesa transversalmente todas las temáticas abordadas.

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

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

---

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

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

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

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

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

1. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

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

1.1. CONCLUSIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Conclusiones Específicas

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

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

2. Con la excepción de COPREDEH, el PNR es la única entidad del Estado que llevan a cabo acciones de reparación y resarcimiento en el marco de la reconciliación nacional. **Ello impide que el Estado logre cumplir con los objetivos y propósitos de la reconciliación establecidos en los Acuerdos de Paz y en las Recomendaciones de la CEH, donde el PNR debería ser tan solo un instrumento entre otros** de una política articulada de resarcimiento.

3. **La institucionalización del PNR es débil, pues no se basa en instrumentos operativos que permitan su funcionamiento como una dependencia del Estado**. A título de ejemplo: los empleados del PNR no son funcionarios públicos, sino consultores de un proyecto del PNUD. Ello limita las posibilidades del Programa, vuelve frágil su arquitectura institucional y no asegura su financiamiento y vigencia futura.

4. **El diseño del PNR está en armonía con los principios internacionales, es coherente con las recomendaciones de la CEH y generalmente responde a las expectativas de la población beneficiaria y de las organizaciones de víctimas**. La excepción de mayor relieve esta en relación con las medidas colectivas: mientras la CEH las condiciona a la existencia de un marco de reconciliación local por medio de proyectos con enfoque territorial, el diseño del PNR transforma esta condición en una eventualidad. A pesar de esta excepción, la relevancia y la pertinencia del PNR resultan altas.

5. Durante la primera fase la sociedad civil participaba con protagonismo en la CNR, sin embargo profundas divisiones internas condujeron a un impasse, que llevó, en el 2005, a la reforma de la composición de la Comisión y a la definición de otro espacio de participación de la sociedad civil: el Consejo Consultivo, el cual aún no ha empezado a funcionar.

6. **El Programa GTZ/PCON, en particular, su Componente I muestra un alto grado de relevancia** respecto a las estrategias generales del Ministerio de Cooperación Económica y de Desarrollo del Gobierno Federal de Alemania. Los propósitos del Programa están alineados con los principios de construcción de la paz y se orientan a apoyar al principal grupo meta definido por de la Cooperación de Alemania en Guatemala, constituido por la población rural, en especial las mujeres y la población indígena.

7. El DIGAP y el proyecto de apoyo a la implementación del PNR se inscriben en una de las áreas prioritarias de acción del PNUD en el país: el fortalecimiento de las relaciones Estado–sociedad. **Ambos proyectos del PNUD son también altamente relevantes** con relación a las estrategias de cooperación del PNUD y con su visión de desarrollo, basada en la participación, en el diálogo y en la prevención y recuperación de crisis.

8. **En los últimos dos años el PNR ha sufrido una reingeniería profunda, que lo ha llevado a fortalecer su presencia territorial y a una mejor articulación de los aspectos técnicos y administrativos en el nivel central.** Esta reingeniería – y de manera especial, la articulación de las Oficinas Regionales por medio de la subdirección de Gestión Desconcentrada – **está produciendo resultados concretos en términos del mejoramiento de la cobertura y de la calidad de la atención a la población beneficiaria.**

9. **Sin embargo, queda todavía un trecho de camino por recorrer para que el PNR se organice sobre la base de procedimientos claramente establecidos y de una planificación estratégica y operativa clara** y transparente que, al mismo tiempo, disminuya la presión de los requerimientos de la burocracia sobre los beneficiarios; en palabras del Director Ejecutivo "todavía tenemos que cambiar nuestra burocracia".

10. **Las presiones externas, la falta de un sistema formal de planificación y monitoreo, los cambios en las prioridades y la debilidad del diseño institucional han favorecido el establecimiento de un clima de trabajo con altos niveles de entrega** y pasión que caracterizan a la mayoría de los trabajadores y trabajadoras del PNR. **Al mismo tiempo, las presiones y las dificultades inherentes a la imposible tarea de llevar a cabo un proceso tan complejo "caminando solos"[11], contribuyó a crear un clima interno que muestra síntomas de frustración que repercuten negativamente sobre la identidad institucional común.** Se afirman, al menos en algunos casos, estructuras de autoidentificación de las personas con su propio trabajo y con la unidad operativa a la que pertenecen; en correspondencia, tiende a ser desproporcionada la crítica hacia colegas de otras unidades y oficinas.

11. **Al igual que la mayoría de los empleados del PNR, también la Evaluación ubica en los factores externos las causas principales de esta problemática; sin embargo, también se han identificado debilidades internas, especialmente con relación a la deficiencia de los espacios formales de planificación, monitoreo, comunicación e intercambio** entre las diversas unidades de la Sede Central.

12. **El PNR aún no ha definido una estrategia de reparación integral que incluya la dimensión psicosocial**, así como se entiende hoy en contextos post-conflicto y en coherencia con las recomendaciones de la CEH. Una dimensión que debería estar ligada a metodologías construidas a partir de la realidad de las comunidades y que debería basarse en el reconocimiento de la historia de cada comunidad y su reconstrucción, por fuera de paradigmas operativos preconcebidos. La orientación del trabajo tendría que apuntar hacia la construcción de nuevas relaciones sociales en marcos que reconozcan la realidad a partir de las dialécticas existentes en los horizontes específicos de

[11] Entrevista con la Presidenta de la CNR.

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

13. La EC nota que la propuesta de Manual del PNR no es compatible con el enfoque abierto que es inherente a lo psicosocial, por contener normas extremadamente detalladas, preconcebidas y sin embargo generalizadas. Para aplicar un enfoque psicosocial solo se puede partir de las comunidades: de cada caso específico y no de un paradigma generalizado de *la comunidad*, que solo es una construcción ideal – más o menos representativa de cada caso – a partir de una abstracción de la realidad.

14. La EC nota que también en las organizaciones especializadas que operan en el país, aún no es fácil encontrar visiones tan abiertas y abarcadoras. También se tomó nota de vacíos en la coordinación entre PNR y las organizaciones vinculadas directamente al trabajo psicosocial. En términos generales, **aún no se ha terminado de construir un entendimiento común acerca de la significación práctica de la dimensión psicosocial en el proceso de reparación. Solo se registran avances parciales hacia la construcción de este entendimiento común, con el apoyo de la cooperación internacional en general y del PNUD y la GTZ en particular**. Dichos avances se evidencian a partir de las prácticas de acompañamiento en comunidades que protagonizan procesos de exhumación e inhumación; el funcionamiento del Diplomado en Salud Mental Comunitaria; las coordinaciones desde la Red Nacional de Salud Mental; el protocolo de atención en Salud Mental aprobado por el MSPAS, entre otros.

15. **Las consecuencias de la larga fase de gestación del Programa, presiones sociales y urgencias políticas han influido en la práctica del PNR, desplazando la visión de reparación integral hacia la urgencia de cumplir con el resarcimiento económico.** Hasta la fecha, **el PNR no ha logrado implementar en la práctica la visión de integralidad**.

16. **La implementación de la visión integral a partir de la concepción del Maya Kem no parece ser posible sin la incorporación de otras entidades del Ejecutivo – Ministerios, Secretarías y Fondos – y de los gobiernos municipales**. El PNR no tiene la capacidad de implementarla por si solo; en el contexto de una visión global del Estado tampoco sería conveniente que así lo hiciera.

17. Un enfoque integral en la aplicación del resarcimiento no solamente ha sido recomendado por la CEH y está incluido en el diseño del PNR; también es una necesidad sentida desde las mismas comunidades, ya que **la práctica aislada del resarcimiento económico individual no incentiva la reconciliación comunitaria y, en algunos casos, tiende a volver más profundas las divisiones**. El Programa no se ha organizado formalmente para apoyar la prevención y transformación conflictos que pueda generar la entrega del resarcimiento económico en las familias y en las comunidades; sin embargo,

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

18. La gran mayoría de los interlocutores entrevistados en el curso de esta evaluación coinciden en señalar **que los procedimientos administrativos del PNR son demasiado burocráticos, de enfoque legalista, excesivamente "judicializados"**. También se han registrado numerosas opiniones – de fuentes igualmente diversas – que señalan que, **en algunos casos, el PNR ha otorgado resarcimiento económico a personas que engañaron al Programa**, presentando documentación falsa, o mintiendo en su declaración.

19. **Es difícil para la EC emitir un juicio definitivo sobre esta problemática, porque la casuística es muy variada y habría que considerar detenidamente las consecuencias de un endurecimiento o una flexibilización de los criterios de calificación.** Sin embargo, es relevante considerar aquí que son diversos los niveles de requerimientos solicitados en caso de diversas violaciones; por ejemplo, es mucho más difícil producir la documentación requerida para los casos de víctimas fatales que para los casos de tortura o violación sexual. Asimismo, la primacía de la estricta aplicación de normas de Derecho Civil por sobre los principios orientadores de la Administración Pública – celeridad, no formalismo, sencillez – incrementa el riesgo de revictimizar a la población meta que solicita el resarcimiento económico.

20. **Hasta el año 2006 el PNR no contaba con una estrategia de comunicación pública eficaz**; ello ha generado una serie de vacíos que es necesario compensar.

21. Sobre la base de los resultados de una encuesta de opinión pública que la EC ha realizado en la ciudad capital, es posible concluir que los temas de la agenda de la paz son medianamente conocidos por la población capitalina, y que a pocos han pasado desapercibidos. La encuesta arroja varios datos interesantes, algunos de los cuales trascienden el alcance de esta evaluación y son de interés más general. Acerca del PNR, es relevante que una abrumadora mayoría de la opinión pública está de acuerdo con que se utilicen fondos públicos para el resarcimiento; sin embargo no hay claridad acerca del papel que el PNR podría jugar en el marco de la reconciliación nacional y el resarcimiento económico es la medida de reparación más conocida por la población encuestada.

22. **Se registra equidad de género y étnica en la conformación del personal del PNR, que abarca los niveles más altos de responsabilidad** en la SEPAZ, la Comisión y el PNR. Sin embargo, **también se evidenciaron algunas dificultades de comunicación y de diálogo entre colegas de diversa cultura**; generalizando estas dificultades, pareciera que aún no se haya logrado conciliar visiones holísticas con enfoques especializados.

23. La EC ha registrado que **el PNR, con algunas excepciones, aplica un enfoque de trabajo culturalmente pertinente,** hecho que generalmente también se expresa en una atención respetuosa a los y las usuarias del Programa. Sin embargo, todavía hay espacio para mejorar en la formación y sensibilización del personal del PNR con relación a la equidad de género y a la multiculturalidad.

24. **Medir la eficacia del PNR ha sido una tarea compleja, debido a que el mismo Programa no cuenta con una planificación estratégica, planes operativos, ni con un censo de las víctimas**. Esta carencia de un marco programático y estadístico, rebasó las intenciones del equipo evaluador de medir con precisión los resultados del Programa desde su constitución. Por otra parte, la EC registra los **atrasos existentes en la conformación del Registro Nacional de Víctimas.**

25. Un hallazgo en términos de la eficacia del PNR es el hecho que Rosalina Tuyuc sea la presidenta de la Comisión: una figura emblemática que representa a las organizaciones de víctimas sobrevivientes del conflicto y a los familiares de víctimas, específicamente a las indígenas. Desde su posición, ella pone sus capacidades al servicio de la Comunidad y del papel reparador del Estado. Otro logro es que en julio del 2004 el Presidente reconoció la responsabilidad del Estado en el enfrentamiento armado interno y pidió perdón en nombre del Estado por los crímenes cometidos durante los 36 años de guerra, en el acto de juramentación de la Presidenta de la CNR.

26. A partir del 2006 se aprecia un salto significativo en la eficacia del PNR, tanto en el resarcimiento económico de las víctimas afectadas como en la estructuración del Programa y en la ampliación de su cobertura territorial. **El 83% de las/los beneficiarios/as corresponde a mujeres originarias de los departamentos más afectados por el conflicto** armado interno.

27. **La EC ha registrado importantes deficiencias en los sistemas informativos y las bases de datos, tanto del PNR como de los Programas de apoyo**: no se ha logrado obtener la información requerida y la gran parte de los datos que se obtuvieron fueron preparados *ad-hoc* para la EC.

28. **La colaboración entre el PNR, los programas del PNUD y GTZ/PCON ha sido fluida y ha arrojado resultados significativos** para la organización del PNR y, especialmente, al favorecer un diálogo técnico en torno al enfoque psicosocial y, más en general, al tema de la integralidad del proceso de reparación. Se registra que **hay muy buenos niveles de comunicación entre los programas de apoyo y entre ellos y la Dirección Ejecutiva del PNR; sin embargo, también se evidencia que hacen falta mecanismos formales de coordinación, planificación y seguimiento comunes a las tres instituciones**.

29. **La cooperación internacional ha sido elemento fundamental en la concepción y el diseño del Programa Nacional de Resarcimiento. En particular, entre otros avances, las contribuciones del PNUD y de GTZ/PCON**: han facilitado la participación de la sociedad civil en la concepción del Programa y el diálogo Estado-sociedad; han co-financiado y asesorado técnicamente prácticas de reparación colectiva en comunidades afectadas por la violencia; han asistido al PNR en un diagnóstico organizacional y en un proceso de reestructuración que muestra resultados en el mejoramiento de la calidad de los procesos y de la atención a las y los usuarios; han promovido prácticas y debates entorno a la dimensión psicosocial de la reparación, que ha desatado un proceso – aún incompleto – que podría permitir en el futuro la inclusión armónica de este enfoque en las prácticas de reparación.

30. **La EC ha registrado vacíos en las modalidades de coordinación entre los Programas de apoyo y entre ellos y el PNR;** aún reconociendo la existencia de una buena comunicación entre todos los actores, la falta de un sistema común de planificación, coordinación y monitoreo probablemente ha sido el limite principal de la interacción entre los Programas de apoyo y el PNR.

31. Los **principales factores externos** que han incidido sobre el desempeño del PNR y que la evaluación ha podido identificar son: divergencias en el seno de las organizaciones de la sociedad civil; vacíos en las políticas públicas de reconciliación y resarcimiento; debilidad del diseño institucional del PNR; fase de gestación del Programa demasiado larga; procesos inherentes a las comunidades locales.

32. Entre las causas **comunes de estos factores externos** se menciona la polarización de la sociedad y prejuicios de diversa índole: dicotomía Estado-sociedad; mantenimiento de las identidades ligadas a los roles en el conflicto; división en la sociedad civil organizada; dificultades para encarar la historia del pasado, en ausencia de una disposición al diálogo.

33. **Las condiciones de pobreza y exclusión** de la gran mayoría de la población involucrada interfieren con el proceso de resarcimiento; la priorización del resarcimiento económico individual tiende a profundizar el efecto de este fenómeno. Otras dificultades han surgido por las **tensiones orientadas hacia la apropiación política del proceso de resarcimiento** y/o de acciones específicas de resarcimiento en algunos contextos locales y nacionales.

2.2. RECOMENDACIONES

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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