PROGRAMA DE ACOMPAÑAMIENTO A LA JUSTICIA DE TRANSICION EN GUATEMALA

Evaluación de Medio Término

PNUD GUATEMALA. PROGRAMA DE ALIANZAS CON LA SOCIEDAD CIVIL PASOC II.
JUSTICIA DE TRANSICIÓN. PAJUST

NCG/NEXUS Consultores
27 Junio 2014

LISTA DE ACRONIMOS Y ABREVIATURAS

ACCD	Agencia Catalana para el Desarrollo
AGCA	Archivo General de Centroamérica
AHPN	Archivo Histórico de la antigua Policía Nacional
CAFCA	Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas
CAI	Conflicto armado interno
CALDH	Centro Para la Acción Legal en Derechos Humanos
CEDFOG	Centro de Estudios y Documentación de la Frontera Occidental de Huehuetenango
CEG	Centro de Estudios de Guatemala
CEH	Comisión para el Esclarecimiento Histórico
CICIG	Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala
CICR	Comité Internacional de la Cruz Roja
CIIDH	Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos
CIJ	Comisión Internacional de Juristas
CODISRA	Comisión Presidencial contra la Discriminación y el Racismo
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos
CREOMPAZ	Comando Regional de Entrenamiento de Operaciones de Paz
DIGAP	Programa Dignificación y Atención Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado
DDHH	Derechos Humanos
ECAP	Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial
FAFG	Fundación de Antropología Forense de Guatemala
FAMDEGUA	Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
FSDHMP	Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público
GAM	Grupo de Apoyo Mutuo
GT	Grupo de Trabajo
ICTJ	International Center for Transitional Justice
IIARS	Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social
INACIF	Instituto Nacional de Ciencias Forenses

IPDH	Institución del Procurador de los Derechos Humanos
JCE	Junta de Coordinación Ejecutiva
JP	Junta de Proyecto
JT	Justicia de Transición
M&E	Monitoreo y Evaluación
MANUD	Marco de Asistencia de Naciones Unidas para el Desarrollo
MICUDE	Ministerio de Cultura y Deportes
MINEDUC	Ministerio de Educación
MP	Ministerio Público
NCG	Nordic Consulting Group
OACNUDH	Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
OJ	Organismo Judicial
ONE	Organismos Nacionales de Ejecución
OP	Oficial de Programa
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PAJUST	Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición
PASOC	Programa de Participación de la Sociedad Civil
PNR	Programa Nacional de Resarcimiento
PNUD	Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo
POA	Plan Operativo Anual
PRAHPN	Proyecto Recuperación del Archivo Histórico de la Policía Nacional
PROFED	Programa de Participación de la Sociedad Civil en materia de Reconciliación, Derechos Humanos y Justicia
PRODOC	Documento de Proyecto
RENAP	Registro Nacional de Personas
SEDEM	Asociación Seguridad en Democracia
SEGEPLAN	Secretaría General de Planificación
SEPAZ	Secretaría de la Paz
SNU	Sistema de las Naciones Unidas
TdR	Términos de Referencia
UDEFEGUA	Unidad de Protección a Defensores de Derechos Humanos en Guatemala
UE	Unión Europea
USAID	United States Agency for International Development

Contenido

Resumen Ejecutivo ii

Introducción 1

1. Contexto de Guatemala en relación a la Justicia de Transición 3

2. El Programa 6

3. La Evaluación 9

4. Análisis de Criterios Evaluativos 11

a. Diseño/Pertinencia 11

b. Proceso: Eficiencia 17

c. Resultados: Eficacia 25

d. Resultados: Sostenibilidad 41

5. Conclusiones 47

6. Lecciones Aprendidas 48

7. Buenas Prácticas 50

8. Recomendaciones 51

ANEXOS 57

I. MATRIZ DE INDICADORES 57

II. MATRIZ DE ANÁLISIS DE RIESGOS 57

III. MATRIZ DE REFERENCIAS INTERNACIONALES DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA LA JUSTICIA DE TRANSICIÓN 57

IV. TABLAS DE DESEMPEÑO FINANCIERO 57

V. MATRIZ DE EVALUACIÓN 57

Resumen Ejecutivo

El Programa PAJUST representa una de las más importantes iniciativas comprometidas con el impulso de la Justicia de Transición en Guatemala. Al amparo de los mecanismos internacionales y regionales de defensa de los Derechos Humanos, pone en marcha una serie de tareas encaminadas a apoyar al Estado en su conjunto para avanzar en los cuatro pilares del concepto de Justicia de Transición: verdad, justicia, reparación y no repetición.

PAJUST ha recibido el apoyo de un grupo de donantes –Países Bajos, Suecia, USAID, Dinamarca, Canadá, País Vasco y Cataluña–, que pusieron en común sus esfuerzos para la continuidad de una programación que venía desarrollando en este sentido PNUD desde hacía varios años.

Ha dispuesto de un monto total de USD 34,787,030.40 para ejecutarse en un período de cinco años que culmina en diciembre de 2014.

Cuenta con un marco de Objetivos muy amplio, que parte del MANUD y el Programa de País del PNUD, ambos en sus programaciones para 2010-2014.

En el Efecto 5 del actual MANUD del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala –SNU- se plantea lo siguiente: *Para 2014, se habrá fortalecido el Estado de Derecho mediante el cumplimiento de la Ley y de la normativa internacional en materia de Derechos Humanos por parte de portadores de obligaciones y titulares de derechos; y las instituciones de seguridad y justicia garantizarán la seguridad jurídica, respondiendo a la diversidad cultural e igualdad de género en el país, ofreciendo una efectiva protección de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), y actuando con independencia, imparcialidad, transparencia y con una visión sistémica y coordinada*.

Por su parte, el Documento de Programa de País del PNUD Guatemala en el Área de Prevención de Crisis y Recuperación, establece que: *Para el 2014 la Ciudadanía alcanza mayores niveles de respeto a sus derechos fundamentales, principalmente en materia de seguridad y justicia, a través del incremento del acceso a la justicia de los pueblos indígenas y promoción de la justicia de transición; así como el desarrollo de políticas públicas a nivel nacional y local y el impulso de programas de desarrollo orientados a mitigar y reducir la violencia armada*.

PAJUST cuenta además con un Efecto Esperado: *El Estado ha desarrollado políticas públicas, programas orientados a garantizar la Justicia de Transición*. Y un Producto Esperado: *Las instituciones estatales y las Organizaciones de la Sociedad Civil –OSC- cuentan con capacidades para garantizar el derecho a la Justicia, la reparación integral a las víctimas y la promoción de medidas para prevenir la repetición*.

Esencialmente, PAJUST se propone apoyar el desarrollo de capacidades de Estado y de la Sociedad Civil para el ejercicio de derechos a la verdad, justicia y reparación a víctimas del enfrentamiento armado. Promueve la recuperación de la memoria histórica y política del país; la localización de cementerios clandestinos, personas desaparecidas y de elementos de referencia y de información concreta para el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos; el fortalecimiento del

sistema de justicia y la erradicación de la impunidad. Asimismo, promueve medidas de no repetición, a través del desarrollo de capacidades estatales y sociales para el ejercicio de derechos humanos, la prevención de conflictos y la reconciliación social.

Apuntando a estos propósitos, el Programa se planteó cinco Resultados, estructurando la intervención en los siguientes Componentes: Derecho a la Verdad; Derecho a la Justicia; Derecho a la Reparación; y Derecho a medidas de no repetición. A ellos se une un quinto Componente sobre Red Articuladora para la Justicia de Transición, dirigido a la articulación de esfuerzos entre los socios.

La implementación del PAJUST, a partir de enero del 2010, se ha desarrollado en un contexto de cambios políticos durante las administraciones del Ex-Presidente Alvaro Colóm y la del actual Presidente Otto Pérez Molina. Las orientaciones políticas de cada gestión han obligado a PAJUST a adecuaciones en la ejecución del Programa para alcanzar los efectos esperados.

Los Componentes del Programa: Verdad, Justicia, Reparación y No Repetición, involucran una serie de acciones interrelacionadas que pueden reforzarse mutuamente. Aunque en el diseño del Programa los cuatro componentes se definen de forma separada, en la práctica se observa cierto grado de interrelación y es por ello que en determinados campos, el alcance de resultados fue excelente – como en el Componente de Justicia– para lograr aportar al respeto de los derechos humanos de las víctimas. Además, PAJUST consiguió que las diferencias entre Estado y Sociedad Civil no impidieran lograr acuerdos mínimos.

La implementación del PAJUST ha estado orientada a institucionalizar la reconstrucción de la memoria histórica mediante el acceso a la verdad, a la judicialización y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno, así como a consolidar la aplicación de medidas y mecanismos estatales y no-estatales para garantizar la reparación a las víctimas y establecer medidas que garanticen la no repetición. Todo ello para la dignificación de las víctimas, quienes encontraron en PAJUST respaldo y acompañamiento[1].

PAJUST ha dado pasos relevantes en Justicia de Transición y es referente en el tema a nivel nacional e internacional por su intervención y experiencia acumulada, especialmente por sus aportes al Derecho a la Justicia, lo cual no resta mérito a los esfuerzos realizados y logros alcanzados respecto de los otros componentes del Programa.

Sin embargo, los elementos evaluados arrojan que no todas las entidades estatales socias del Programa han conseguido apropiarse del abordaje integral de la propuesta del PAJUST ni asumieron la totalidad de sus obligaciones, precisamente por las complejidades del contexto político antes apuntadas; lo que hace necesario debatir sobre los componentes y alcances de la Justicia de Transición y sobre la coherencia y relevancia del diseño institucional del PAJUST. Esto ha implicado que aún estén en proceso de desarrollarse iniciativas que impacten en la totalidad de

[1] El informe explica ampliamente las acciones de acompañamiento jurídico y psico-social a las víctimas antes, durante y después de las exhumaciones e inhumaciones.

las instancias estatales que son actores clave en Justicia de Transición, para que asuman de forma sistemática e integral sus obligaciones en la materia.

Las conclusiones más importantes de la evaluación se resumen en las siguientes:

1. PAJUST contribuye a la recuperación de la memoria histórica y a la lucha contra la impunidad mediante la implementación de justicia de transición en un país marcado por un pasado violento que afecta también la condición del presente. PAJUST dirige su acción hacia la dignificación de las víctimas y la reivindicación de sus derechos utilizando cuatro componentes: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. En este sentido, PAJUST ha sido un valioso aporte para fortalecer la Justicia de Transición en Guatemala, brindándole apoyo político y financiero.

2. El Componente Justicia, en coordinación con el Componente Verdad y el Componente Reparación, logró en cuatro años el mayor número de procesos penales y sentencias condenatorias sobre el conflicto armado interno -CAI- en la historia de Guatemala. Más allá de lo cuantitativo, PAJUST es artífice de logros irreversibles en el tema justicia que generan confianza de la ciudadanía en el Sistema de Justicia nacional, especialmente en el Ministerio Público.

3. PAJUST le ha mostrado al Estado una ruta en el abordaje de las víctimas del CAI: exhumación, inhumación, justicia, acompañamiento psicosocial y reparación. El Estado debe seguirla y sumar garantías de no repetición. Tiene la estructura para hacerlo. La sostenibilidad de los logros de PAJUST respecto de esta ruta requiere esencialmente de voluntad política.

4. PAJUST se planteó la recuperación de la memoria histórica y política del país y aportar a la justicia y a la reconciliación. Efectivamente, ha contribuido a demostrar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI, pero su contribución a la Verdad, en el sentido de mayor conocimiento social sobre los acontecimientos sucedidos en el pasado y el rescate de la memoria colectiva como salvaguarda contra la repetición de tales violaciones, ha sido limitada.

5. PAJUST apunta a facilitar espacios de diálogo y coordinación entre actores estatales y actores de la sociedad civil para alcanzar acuerdos entre las diferencias, sin embargo, el contexto político y el diseño del Programa han generado que las organizaciones de la sociedad civil continúen asumiendo, en gran parte, los deberes estatales para con las víctimas del conflicto armado interno sin que exista una apropiación plena de la responsabilidad por parte del Estado.

6. PAJUST tuvo capacidad de responder y adecuarse a las coyunturas políticas mediante la generación de un mayor diálogo entre los socios y con los socios estatales, fundamentalmente luego del cambio de Gobierno en el año 2012. Sin embargo, el nuevo gobierno y PAJUST, aún con los esfuerzos realizados, no lograron conciliar diferencias sustantivas en relación a

aspectos fundamentales de la Justicia de Transición[2] que afectaron el alcance de Justicia de Transición y el compromiso del Gobierno.

La recomendación más relevante de la evaluación es la de continuar algunas dinámicas puestas en marcha hasta conseguir su sostenibilidad o hasta su conclusión. En este sentido, se recomienda que se programe una siguiente Fase y que esta contenga una lógica de cierre de procesos; de otro modo, varios de ellos quedarían abiertos e inconclusos en un contexto de reducción de los apoyos de la cooperación a la temática de la Justicia de Transición.

La Evaluación, aunque es de medio término, se hace prácticamente al concluir el Programa y por eso las recomendaciones van dirigidas a la puesta en marcha de una segunda Fase. La evaluación las agrupa según estadios del ciclo de Programa:

Diseño:

- ✓ Se debe partir de validar el compromiso genuino de las instituciones del Estado participantes y las OSC, y definir hasta dónde exactamente están dispuestos todos los socios a llegar en su compromiso por continuar con esta experiencia.
- ✓ El proceso de formulación debe contener un profundo ejercicio de reflexión y diagnóstico, y sobre todo, debe provenir de un amplio debate y consenso. La nueva programación debe partir de una formulación de calidad, que permita procesos programáticos más sencillos.
- ✓ De todos los intereses diversos en un Programa con multitud de actores, se deben seleccionar los puntos de convergencia programática. Se debe focalizar temáticamente y desde el punto de vista de la dimensión de la intervención: por grupo meta a alcanzar o procesos a realizar y completar.
- ✓ Debe ser consultado con los grupos de beneficiarios –víctimas del CAI–, dado que constituyen el grupo meta de la intervención. De este modo, se producirá la necesaria apropiación desde el comienzo.
- ✓ Es muy importante precisar, en la medida de lo posible, el alcance concreto de cada línea de acción. Prever desde el diseño el grado de relacionamiento que pueda surgir en la práctica –qué, cuando, con quién–.

Proceso:

- ✓ La Junta de Coordinación Ejecutiva debe continuar siendo el espacio de interlocución y articulación a nivel operativo. Debe continuar la misma lógica que ha adoptado de forma natural, pero introduciendo una regulación que clarifique y optimice sus funciones.
- ✓ Es importante poner en marcha la Junta de Proyecto. El Programa tiene un alto contenido político y por tanto es esencial que se produzca el debate político a alto nivel.

[2] Dada la postura abanderada por SEPAZ en favor de la promoción de una amnistía, la prescripción de ciertos delitos cometidos durante el CAI y la no aceptación de genocidio.

- ✓ El Consejo Asesor del Programa debe tener más dinamismo para la discusión del contexto y sobre el curso del Programa en general, con una mayor frecuencia de sus reuniones.
- ✓ Deben existir y seguir desarrollándose los espacios más operativos de interacción con los socios de OSC.

Estrategia de Intervención:

- ✓ Una principal estrategia de intervención debe ser apuntar a optimizar los espacios de diálogo Estado - Sociedad Civil. Aunque se produzcan pocas coincidencias en cuanto a intereses comunes, se deben explotar al máximo. Un espacio fundamental es la propia Junta de Proyecto, que es el espacio de dirección con participación de los socios primordiales, pero también se debe fortalecer, desde la coordinación de PAJUST, este debate en las mesas temáticas, reuniones de coordinación territorial y diálogo bilateral con los socios de Gobierno.
- ✓ Parte de los procesos puestos en marcha desde la Justicia de Transición son a mediano y largo plazo. Considerando la poca afluencia de recursos de la Cooperación, la nueva fase deberá apuntar a una estrategia de sostenibilidad, tanto desde el punto de vista de las instituciones del Estado como desde las OSC.
- ✓ Se deben fortalecer las acciones en los componentes de Verdad y No Repetición como ejes principales para el cierre de ciclos. Estas acciones deben estar contenidas en una estrategia de comunicación y difusión amplia e integral dirigida a la sensibilización para lograr la movilización de mayores apoyos sociales y políticos a la Justicia de Transición.
- ✓ Generar un debate amplio sobre las acciones y estrategias dirigidas a la dignificación para evitar la re-victimización. Se recomienda realizar un análisis de la intervención desde el punto de vista del beneficiario –víctima del CAI–, para no perder de vista la lógica de acción integral. Reflexionar especialmente sobre las diferentes circunstancias que puedan llevar a ver frustradas las expectativas generadas en el beneficiario –en los cuatro pilares de la Justicia de Transición– para evitar dicha re-victimización y el aumento de la conflictividad social. El Consejo Asesor es la instancia adecuada para realizar este análisis.
- ✓ La siguiente Fase debe tomar en cuenta a otros actores que han sido clave y que no han formado parte del Programa: RENAP, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación e INACIF.
- ✓ Introducir un compromiso por parte del Estado (garantía de un cierto mínimo de personal y rubros en el Presupuesto General de la Nación) para asumir paulatinamente un porcentaje determinado del costo del mantenimiento de las líneas de trabajo de PAJUST, como metas concretas para la siguiente Fase.

Enfoque de Resultados/Sostenibilidad:

- ✓ Se debe seguir una planificación de monitoreo y seguimiento con todos sus elementos de reporte y análisis. Todo ello orientado a la puesta en evidencia de la capacidad del Programa para producir cambios.

- ✓ El diseño de los resultados y actividades debe estar orientado a poner en marcha dinámicas estratégicas para producir cambios con vocación de permanencia. Se debe asegurar que los procesos de capacitación tienen la suficiente focalización, la suficiente duración como procesos formativos y prever un componente de puesta en práctica de los nuevos conocimientos adquiridos.
- ✓ La sostenibilidad debe ser un eje fundamental en la siguiente Fase para apuntar a cambios permanentes, y lógicas de asunción de competencias de parte de las instituciones del Estado y de complementariedad en el caso de las OSC.

Lineamientos temáticos:

Existen coincidencias en los intereses temáticos de los participantes en el Programa consultados, que en parte coinciden con líneas de acción ya desarrolladas y por tanto supondrían una continuidad. De forma general, Estado y sociedad civil coinciden en su interés por desarrollar los componentes de Verdad y No Repetición.

Más concretamente, se identifican algunas recomendaciones por componente:

VERDAD

- ✓ Vincular la memoria histórica con la conflictividad social actual para buscar estrategias integrales de transformación de conflictos. Y concretamente, desarrollar procesos de formación en mediación y transformación en conflictos, dirigidos tanto a funcionarios como a líderes de agrupaciones de víctimas. Todo ello desde una visión de recuperación de memoria histórica.
- ✓ Generar mecanismos de difusión y gestión del conocimiento sobre la memoria histórica, que lleguen a las comunidades de intervención. Tener a las propias comunidades como eje de acción principal. Llevar el Programa a las comunidades con actividades de recuperación y reflexión sobre la verdad, desde un punto de vista constructivo para la reconciliación social.
- ✓ Establecer alianzas con actores clave (ministerios de Educación y Cultura) para incidir en la inclusión de la memoria histórica del CAI en sus programaciones.
- ✓ Implementar una estrategia de difusión de la importancia del AHPN y generar investigaciones académicas sobre temas relevantes que contribuyan al proceso de reconciliación social. Es importante fomentar la Verdad como un elemento reparador.

JUSTICIA

- ✓ Continuar apoyando a los querellantes adhesivos en el impulso a los casos judicializados. Priorizar los casos ya judicializados sobre otros nuevos para lograr su continuidad hasta el final.

- ✓ Establecer alianzas con otros programas que fortalezcan las capacidades de Operadores de Justicia. Tanto los jueces como los fiscales, desde sus respectivas instancias de gestión, desarrollan numerosos proyectos desde la cooperación al desarrollo, incluso con los mismos donantes y entidades asesoras de PAJUST. Es necesario visualizar todo el escenario de apoyo técnico y financiero a estas instancias para favorecer intervenciones más armonizadas.
- ✓ Valorar la pertinencia del abordaje psico-jurídico en los casos del CAI para guiar la acción judicial hacia el respeto de los intereses y voluntad de las víctimas. Se recomienda la participación del ministerio de salud que cuenta con una Unidad especializada en la materia.
- ✓ Impulsar y fortalecer la gestión del conocimiento entre operadores de justicia para incorporar en las sentencias nacionales medidas relacionadas con garantías de no repetición.

REPARACIÓN

- ✓ Priorizar las inhumaciones para cerrar ciclos con enfoque de dignificación de las víctimas. Buscar un equilibrio entre exhumaciones e inhumaciones para dignificar a las víctimas e ir cerrando heridas, especialmente previendo el limitado financiamiento de la cooperación para Justicia de Transición. Evitar tener almacenamientos de osamentas. Se recomienda fomentar más fuertemente la transferencia de conocimientos y de responsabilidades de FAFG al INACIF, institución que debe ser parte formal del Programa.
- ✓ RENAP tiene un importante rol en la identificación de personas y para emitir actas de defunción, requisito básico para proceder con las inhumaciones. Se recomienda su participación directa en una nueva Fase, dado que su rol es clave para la articulación e institucionalización de los procesos.
- ✓ Se sugiere una evaluación a la implementación de metodologías y metas del acompañamiento psicosocial. Se debe tener mayor supervisión en la labor de las OSC y propiciar el desarrollo de estándares mínimos comunes en la atención. Se recomienda además una articulación de todas las intervenciones en acompañamiento psicosocial a nivel local.
- ✓ Se sugiere valorar un apoyo al PNR a través de asesorías técnicas para el diseño de estrategias de implementación de modelos de reparación, tales como: proyectos productivos, inhumaciones y otros contemplados como garantías de No repetición.
- ✓ Los proyectos productivos que promueve el PNR deben respetar las formas naturales de organización de las comunidades. Pero además, estas medidas no deben diluirse en programas sociales y perder su espíritu de reparación.

NO REPETICIÓN

- ✓ Ampliar las estrategias de No Repetición de PAJUST utilizando en mayor medida el uso de los estándares del sistema interamericano e internacionales. No solo trabajar con el ejecutivo, sino también con los otros poderes de estado.
- ✓ Se recomienda explorar la implementación de proyectos productivos entre víctimas del CAI como medida de reparación de justicia de transición y no en la forma de programas sociales meramente. Es decir, aplicar enfoques de intervención que supongan dar continuidad a una lógica de intervención integral hacia las víctimas. Los proyecto productivos deben ir acompañados de elementos de verdad, de justicia y de no repetición, simbólicos o materiales con enfoque práctico.
- ✓ Apuntar hacia una Política de Estado para la No Repetición. Esta fue una voluntad recogida desde las partes, como un interés común.
- ✓ Potenciar las capacidades del Estado y de la sociedad civil para la mediación y transformación de conflictos en el marco de los componentes de justicia de transición, a través de procesos de formación especializada y de calidad dirigida a actores clave, con enfoque práctico, con metas y seguimiento a las mismas y con procesos de multiplicación establecidos y presupuestados.
- ✓ Incluir también en este componente una fuerte estrategia de comunicación para la movilización de apoyos sociales y políticos y la sensibilización social.
- ✓ Garantizar la interrelación de las garantías de no repetición con los otros componentes de Justicia de Transición, principalmente con el componente Verdad.

Introducción

Con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, en 1996, iniciaron en Guatemala diversos procesos tendientes a la justicia de transición, algunos de ellos, apoyados por el PNUD. El primero, que resultó fundamental para los siguientes, fue el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), que emitió en 1999 el Informe "Guatemala, Memoria del Silencio". Allí, la CEH registró un total de 42,275 víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, concluyendo que el 83% de las víctimas del enfrentamiento armado pertenecía a pueblos mayas. Estimó que el total de muertos y desaparecidos en el conflicto armado llegó a más de 200,000 personas, siendo las fuerzas del Estado y grupos paramilitares afines las responsables del 93% de las violaciones documentadas, mientras que el 3% fueron atribuidas a la guerrilla.

Tras la documentación de sistemáticas y graves violaciones a los derechos humanos, la CEH incluyó en su informe una amplia gama de recomendaciones, relacionadas a la dignificación de las víctimas, reparaciones, la búsqueda de desaparecidos, exhumaciones y el respeto de los derechos humanos, entre otras. Para apoyar la implementación de tales recomendaciones, el PNUD, entre 1998 y 2003, impulsó el Programa de Participación de la Sociedad Civil en materia de Reconciliación, Derechos Humanos y Justicia (PROFED). De 2004 a 2006, implementó el Programa de Participación de la Sociedad Civil (PASOC), que dio continuidad al apoyo a organizaciones de la sociedad civil en temas de reconciliación nacional. En una segunda fase de PASOC, 2007-2012, el PNUD apoyó iniciativas de organizaciones de la sociedad civil relacionadas con la justicia de transición, desde su eje de Acceso a la Justicia; especialmente se fortaleció la intervención de organizaciones que actuaban como querellantes adhesivos para el litigo de casos paradigmáticos del CAI.

Asimismo, y para aportar a la concreción de recomendaciones de la CEH referidas a la dignificación de las víctimas, el PNUD implementó el Programa Dignificación y Atención Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado (DIGAP), entre 2004 y 2007[3]. Se apoyó además la creación y operación del Programa Nacional de Resarcimiento –PNR– con el fin de que asumiera una mayor responsabilidad en relación con el financiamiento de las exhumaciones y la implementación del acompañamiento psicosocial y jurídico-social respectivo. Con el hallazgo del Archivo Histórico de la antigua Policía Nacional, en junio de 2005, el PNUD implementó el Proyecto Recuperación del Archivo Histórico de la Policía Nacional (PRAHPN) para contribuir a su proceso inicial de estabilización y recuperación.

Los proyectos mencionados lograron importantes avances para las víctimas del conflicto armado interno. No obstante, el Estado guatemalteco carecía de una visión integral de la Justicia de

[3] DIGAP se centró en apoyar a los actores de la sociedad civil relacionadas con la realización de las exhumaciones-inhumaciones de víctimas de las masacres perpetradas durante el conflicto, a través de tres componentes: 1) Investigaciones de antropología forense (por medio de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala – FAFG) 2) Acompañamiento jurídico-social y 3) Acompañamiento psicosocial de las comunidades.

Transición; los esfuerzos estatales realizados tendían a ser parciales y aislados, y altamente dependientes del protagonismo de la sociedad civil[4].

Por este motivo, a partir de la experiencia acumulada y de los avances internacionales en el abordaje de la Justicia de Transición[5], el PNUD diseñó un nuevo proyecto en la materia: El Programa Justicia de Transición (PAJUST), el cual busca contribuir a que el Estado guatemalteco desarrolle políticas públicas y programas orientados a la Justicia de Transición, promoviendo la amplia articulación entre los distintos actores vinculados a la temática.

El propósito de la presente evaluación es analizar los avances del Efecto de Justicia de Transición, así como la contribución del PAJUST al impulso del mismo, mediante las acciones implementadas para alcanzarlos. La evaluación debe valorar, en particular, si el PAJUST ha aportado –mediante los Efectos Específicos y los Productos– al desarrollo de políticas o programas, y al fortalecimiento de capacidades de las instituciones estatales y de las organizaciones de sociedad civil (OSC), en cada uno de los componentes de verdad, justicia, reparación y garantías de no-repetición, identificando los principales éxitos, avances, dificultades y obstáculos, así como lecciones aprendidas del proceso.

Los resultados de la evaluación servirán como insumos principales para el próximo ciclo programático del Programa de País del PNUD (2015-2020), así como para el diseño de una posible segunda fase del PAJUST.

Para la realización de la evaluación se contrató a Nordic Consulting Group (NCG), asociado con NEXUS Consultores, que dispuso de un equipo multidisciplinario compuesto por Soraya Long, Fernando Jambrina y José Manuel Ramos. El equipo cuenta con amplia experiencia en gestión basada en resultados y con un extenso conocimiento en Justicia de Transición.

Este Informe de Evaluación ha sido elaborado conforme a los estándares que para el efecto ha diseñado PNUD. El capítulo 1 contiene un análisis del contexto guatemalteco referido a Justicia de Transición; el capítulo 2 describe el Programa evaluado; el 3, los principios y metodología utilizados en el proceso evaluativo; el 4, hace un análisis pormenorizado de los criterios de evaluación solicitados en los Términos de Referencia: Pertinencia/Diseño, Eficiencia, Eficacia y Sostenibilidad. El capítulo 5 comprende las Conclusiones Generales a que llega el equipo evaluador. Estas conclusiones se complementan con las Lecciones Aprendidas y las Buenas Prácticas recogidas en los capítulos 6 y 7 respectivamente. Finalmente, el capítulo 8 desarrolla una serie de Recomendaciones, tanto generales como por cada uno de los Componentes del PAJUST.

[4] PNUD, Solicitud de Propuesta (SDP) PNUD-928/14. Contratación de una Firma Consultora para elaborar la Evaluación de Medio Término del Programa Justicia de Transición(PAJUST),Términos de Referencia, pág. 26

[5] Por ejemplo, Informe de 2004 del Secretario General de las Naciones Unidas titulado "El Estado de derecho y la justicia de transición en las sociedades que sufren o han sufrido conflictos"; la adopción, en 2005, por parte de la Comisión de Derechos Humanos de Naciones Unidas del Conjunto de Principios Actualizado para la Protección y Promoción de los Derechos Humanos mediante la Lucha contra la Impunidad; y la Resolución 60/147 de la Asamblea General de las Naciones Unidas sobre los Principios y directrices básicos sobre el derecho de las víctimas de violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos y de violaciones graves del derecho internacional humanitario a interponer recursos y obtener reparaciones, los cuales contribuyeron a profundizar el marco de referencia para la justicia de transición.

NCG y NEXUS Consultores, así como el equipo evaluador agradecen al personal técnico del PAJUST, al PNUD y especialmente a los socios del Programa por su transparencia en el abordaje de los criterios de evaluación y por sus aportes a este Informe.

1. Contexto de Guatemala en relación a la Justicia de Transición

Después de tres décadas de conflicto armado interno, finalmente Guatemala logró instaurar la paz, simbolizada por la firma del último Acuerdo de Paz en 1996[6]. El proceso de paz se construyó mediante los siguientes acuerdos:

- Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática
- Acuerdo global sobre derechos humanos
- Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado
- Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas
- Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria
- Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral

Al momento de formularse el PAJUST, el Estado de Guatemala había avanzado en la concreción de algunos de estos acuerdos y el Estado y la Sociedad Civil guatemalteca se encontraban realizando diversos esfuerzos para promover y garantizar los derechos a la verdad, la justicia y la reparación, así como medidas de no-repetición, en relación con las víctimas del conflicto armado.

En este marco, en el 2006 se aprobó un Acuerdo Gubernativo para el establecimiento de una Comisión Nacional para la Búsqueda de Desaparecidos y un año después se presentó al Congreso una iniciativa de ley con el mismo fin (Iniciativa de Ley 3590). Por otra parte, en el 2008, el Presidente Colom se comprometió a abrir los archivos militares y estableció la Dirección de los Archivos de la Paz bajo la Secretaría de la Paz, entidad responsable de recibir y custodiar dichos archivos, pese a que el Ministerio de Defensa históricamente ha negado su acceso. Posteriormente, se estableció mediante acuerdo gubernativo una Comisión de Desclasificación de los Archivos Militares, con el mandato de ordenar documentación militar del período 1954–1996, que hubiese sido clasificada como secreta o altamente secreta, para facilitar la desclasificación de los archivos y su apertura al público.

En relación con los archivos de la antigua Policía Nacional, luego del hallazgo de un enorme acervo histórico de esta entidad en julio de 2005, dichos archivos fueron inicialmente resguardados por la Institución del Procurador de los Derechos Humanos -IPDH y ordenados y analizados por el Proyecto de Recuperación del Archivo Histórico de la Policía Nacional (PRAHPN). A partir de Julio 2009, la titularidad de este archivo pasó del Ministerio de Gobernación al Ministerio de Cultura y

[6] *Acuerdos de Paz: firmados por el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional guatemalteca (URNG)*, MINIGUA, Guatemala, 1997.

Deportes, para convertirse en un fondo documental del Archivo General de Centroamérica (AGCA).

A pesar del compromiso político respecto a la apertura de los archivos militares, el establecimiento de la Dirección de los Archivos de la Paz, y los avances logrados por el PRAHPN, no se habían establecido las condiciones institucionales estatales adecuadas para resguardar, preservar y garantizar el pleno acceso del público a estos archivos. Del mismo modo, el juzgamiento y sanción a los responsables de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno seguían siendo mínimos. Principalmente por las debilidades del Ministerio Publico en la investigación y persecución penal de casos de esta naturaleza.

En materia de reparación a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos, si bien por recomendación de la CEH y por incidencia de un amplio grupo de organizaciones de la SC, se creó el Programa Nacional de Resarcimiento, en la práctica, esta entidad se enfocó en la reparación económica y demostró una baja capacidad de articulación con otras instancias estatales tanto para la implementación de las medidas de resarcimiento como para garantizar la justicia, la verdad y medidas de no-repetición. Inversamente, algunas organizaciones de la sociedad civil se constituyeron en actores clave para las investigaciones antropológico-forenses, para la judicialización de casos emblemáticos[7] relacionados con ese período y para el acompañamiento psicosocial a las víctimas y comunidades afectadas antes, durante y después de las exhumaciones[8].

Respecto de medidas de no repetición, mediante los Acuerdos de Paz, el Estado se comprometió a realizar diversos esfuerzos, entre ellos: la desmovilización de los grupos guerrilleros, la disolución de los Patrulleros de Auto-Defensa Civil, la reconversión del Ejército y la re-reestructuración de la Policía. Por otro lado, y en relación con el compromiso de combatir a los grupos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad, la creación en 2007 de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) es un importante avance en este sentido. Pero las medidas de no repetición incluyen también una diversidad de acciones que el Estado debe emprender para asegurar el respeto del imperio de la ley, promover una cultura de derechos humanos y restaurar la confianza pública en las instituciones estatales, aspectos pendientes en Guatemala.

[7] Los casos más importantes fueron: Enjuiciamiento de Ríos Montt por genocidio; masacre en la aldea de Las Dos Erres; quema de la Embajada de España; el caso del Diario Militar; desaparición forzada de Edgar Fernando García y Edgar Leonel Paredes; o el caso de genocidio de Chatalum.

[8] En Guatemala la legislación permite que en materia penal además del MP, haya querellantes adhesivos, es decir, privados con interés en la causa que coadyuvan con el MP para impulsar los casos, pero es el MP el que tiene la responsabilidad. En el caso de PAJUST, organizaciones de derechos humanos se constituyeron como querellantes adhesivos en casos concretos. Por ejemplo, CALDH en el caso de genocidio. Lo que hizo PAJUST fue fortalecer a las organizaciones querellantes que tenían casos emblemáticos y que los estaban impulsando, y por la apertura de la fiscal general se logró que MP y querellantes adhesivos coordinaran estrategias jurídicas para los casos.

Artículo del Código Procesal penal sobre Querellantes adhesivos: ARTÍCULO 116.- Querellante adhesivo. En los delitos de acción pública, el agraviado con capacidad civil o su representante o guardador en caso de menores o incapaces, o la administración tributaria en materia de su competencia, podrán provocar la persecución penal o adherirse a la ya iniciada por el Ministerio Público. El mismo derecho podrá ser ejercido por cualquier ciudadano o asociación de ciudadanos contra funcionarios o empleados públicos que hubieren violado directamente derechos humanos en ejercicio de su función, o con ocasión de ella, o cuando se trate de delitos cometidos por funcionarios públicos que abusen de su cargo. El querellante podrá siempre colaborar y coadyuvar con el fiscal en la investigación de los hechos. Para el efecto podrá solicitar, cuando lo considere, la práctica y recepción de pruebas anticipadas así como cualquiera otra diligencia prevista en este Código.

En estas circunstancias y reconociendo la existencia de importantes brechas: por un lado, la baja operatividad del Estado para cumplir con sus obligaciones de realizar los derechos de las víctimas, y por el otro, las limitaciones de las víctimas y sus expresiones organizadas para reclamarlos, el PAJUST significó un espacio para el desarrollo de iniciativas diversas para llenar varios de los vacíos estatales señalados, realizándolas bajo los estándares internacionales referentes a la justicia de transición y buscando el cumplimiento de las obligaciones del Estado en la materia.

Pero la implementación del PAJUST, a partir de enero del 2010, se desarrolla entre cambios políticos que han acentuado la fragilidad del equilibrio entre Estado y sociedad civil, toda vez que el Programa se despliega en dos administraciones del Gobierno Nacional, la del Ex Presidente Álvaro Colom y la del Presidente actual Otto Pérez Molina. Durante la administración del primero, destacó el impulso por fortalecer la institucionalización de entidades públicas que todavía presentaban débiles marcos institucionales, como: el Archivo Histórico de la Policía Nacional y la Dirección de los Archivos de la Paz de la Secretaría de la Paz (SEPAZ); se impulsaron iniciativas de leyes que pretendían fortalecer los estándares nacionales de justicia de transición, como la ley del Sistema Nacional de Archivos y la Ley 3590 para la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y Otras Formas de Desaparición; y se crearon políticas y mecanismos institucionales, especialmente en el Ministerio Público, para fortalecer la investigación y persecución de los casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI.

La llegada del actual Presidente, Otto Pérez Molina a la presidencia de la República, en enero 2012, provocó interrogantes sobre el rumbo de la justicia de transición. Pero su primera acción como Gobierno fue un importante avance en la materia: la ratificación del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional. Sin embargo, esta acción no fue seguida por una política consistente en favor de los derechos a la verdad y la justicia. Tal es así que el Pacto por la Seguridad, la Justicia, y la Paz, establecido entre los tres poderes del Estado en mayo 2012, no incluyó los conceptos ni los derechos que forman parte de la Justicia de Transición. Además, se promovió una reestructuración institucional del Sistema de Derechos Humanos, con el fin de fusionar la SEPAZ, la COPREDEH y el PNR bajo una nueva Secretaría de Derechos Humanos y Paz ("SEDEHPAZ"), fusión que no se concretó. Pero el proceso generó incertidumbre y provocó retrasos en la implementación de obligaciones claves en materia de Justicia de Transición, más aún cuando SEPAZ cerró la Dirección de los Archivos de la Paz en mayo 2012 y descontinuó su trabajo de recuperación e investigación de archivos relativos al esclarecimiento histórico del conflicto armado interno, así como sus aportes a procesos penales mediante peritajes.

En materia de Justicia, altos funcionarios del Ejecutivo han negado públicamente la existencia de genocidio, cuestionan las desapariciones forzadas y promueven la aplicación de una amnistía a delitos cometidos en el marco del conflicto armado interno, lo cual contradice abiertamente las conclusiones y recomendaciones de la CEH, así como los estándares y principios del derecho internacional de los derechos humanos en materia de lucha contra la impunidad. Lo anterior se agudizó con campañas de desprestigio en los medios, dirigidas hacia las víctimas, las

organizaciones que las apoyan, el Ministerio Público (específicamente contra la Fiscal General), y la comunidad internacional.

No obstante, y en gran parte gracias a PAJUST, el actual Gobierno se mantiene en la mesa de coordinación con sociedad civil, y el Sistema de Justicia ha dado importantes pasos en la lucha contra la impunidad al procesar a responsables de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI. En el 2013 fue sentenciado y condenado Efraín Ríos Montt, Ex Jefe de Estado, tras haber escuchado a más de cien testigos, diferentes peritos, además de analizar pruebas. Sin embargo, el 20 de mayo del mismo año, la Corte de Constitucionalidad de Guatemala, en respuesta a un amparo presentado por la defensa de los acusados, anuló por mayoría la sentencia[9]. Esta decisión, evidencia las debilidades del sistema de Justicia en Guatemala.

De igual forma, se observa con preocupación la postura recientemente emitida por el Congreso de la República aprobando un Punto Resolutivo para la Reconciliación Nacional, el cual dicta que el delito de Genocidio "no es jurídicamente viable para Guatemala".

2. El Programa

El Programa PAJUST busca contribuir a que el Estado guatemalteco desarrolle políticas públicas y programas orientados a la justicia de transición, promoviendo una amplia articulación entre los distintos actores vinculados a la temática.

PAJUST se propone apoyar el desarrollo de capacidades del Estado y de la Sociedad Civil para el ejercicio de derechos a la verdad, justicia y reparación de víctimas del enfrentamiento armado. Promueve la recuperación de la memoria histórica y política del país; la localización de cementerios clandestinos, personas desaparecidas y de elementos de referencia y de información concreta para el esclarecimiento de violaciones a los derechos humanos; el fortalecimiento del sistema de justicia y la erradicación de la impunidad. Asimismo, medidas de no repetición, a través del desarrollo de capacidades estatales y sociales para el ejercicio de derechos humanos, la prevención de conflictos y la reconciliación social.

El Programa se plantea bajo enfoques transversales de interculturalidad y género; así como un enfoque hacia los beneficiarios: familiares de las víctimas, querellantes adhesivos, comunidades afectadas por el CAI, OSC, instituciones estatales, y el conjunto de la ciudadanía guatemalteca.

Sus objetivos parten del marco programático del MANUD y del Programa de País PNUD en Guatemala. Cuenta además con un marco de objetivos más específico en la forma de un Efecto y un Producto esperados.

Efecto: *El Estado ha desarrollado políticas públicas, programas orientados a garantizar la justicia de transición*.

[9] La Corte de Constitucionalidad anuló todo lo actuado en la fase del debate a partir del 19 de abril de 2013, fecha en que fue notificado el Tribunal para suspender el debate y tramitar una recusación presentada por los abogados de Ríos Montt.

Producto: *Las instituciones estatales y las OSC cuentan con capacidades para garantizar el derecho a la justicia, la reparación integral para las víctimas y la promoción de medidas para prevenir la repetición*.

Apuntando a estos propósitos, el Programa se planteó cinco Resultados, estructurando la intervención en la forma de Componentes:

Derecho a la Verdad: *En cinco años plazo, existirá en el Estado y la Sociedad, un mayor conocimiento sobre los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con crímenes y violaciones sistemáticas, incluyendo el esclarecimiento del paradero de víctimas de desaparición forzada. El Estado, en particular el Ministerio Público (MP) y la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (IPDH), tiene mayor acceso a información relevante para realizar la investigación y persecución penal de graves violaciones a los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado interno. Esto refleja la interdependencia entre verdad y justicia. La memoria colectiva rescatada será una salvaguardia fundamental contra la repetición de tales violaciones, demostrando la interdependencia entre verdad y medidas de no repetición*.
Derecho a la Justicia: *En cinco años plazo, el Ministerio Público (MP) y la Institución del Procurador de los Derechos Humanos (IPDH) han agilizado las investigaciones de casos paradigmáticos de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI*.
Derecho a la Reparación: *El Estado, en particular a través del Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), muestra mayor capacidad de brindar a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos medidas adecuadas, efectivas y rápidas para remediarlas, de forma apropiada y proporcional de acuerdo a su gravedad. Se buscará que el Estado y Sociedad se coordinen para garantizar más eficazmente el acceso a medidas de reparación por parte de las víctimas*.
Derecho a medidas de no repetición: *El Estado emprende más medidas para asegurar que las víctimas no vuelvan a sufrir violaciones a sus derechos. Cultura de respeto a los derechos humanos promovida y confianza pública en las instituciones estatales aumentada*.
Red Articuladora para la Justicia de Transición: *Estado y Sociedad articulan mejor sus esfuerzos para respetar y garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición*.

El PAJUST apuesta por la justicia de transición y procura articular sus cinco Componentes y apunta a la integralidad de la acción. Por un lado, busca establecer condiciones institucionales estatales para resguardar, preservar y garantizar el pleno acceso del público a los archivos militares y policiales relacionados con el período del CAI como parte del derecho a la verdad de las víctimas de violaciones a los derechos humanos de ese conflicto. Estos archivos a su vez permitirán

elementos probatorios que fortalezcan y sustenten las acciones judiciales para denunciar, juzgar y sancionar a los responsables de esas violaciones.

Por la complejidad de los hechos vinculados al conflicto armado interno, PAJUST apoyó también, entre otros, el establecimiento de una estrategia orientada a darle sostenibilidad en el tiempo a la investigación, persecución y acción penal para procesar y sancionar a las personas responsables de la comisión de graves violaciones a los derechos humanos, y la elaboración de protocolos específicos para la atención a víctimas.

El conocimiento de la verdad y la sanción de los responsables son pasos necesarios para la reparación de las víctimas de violaciones a los derechos humanos, pero también se requiere brindarles medidas adecuadas, efectivas y rápidas para resarcirlas. Entre ellas, el acompañamiento psicosocial que ha sido facilitado por PAJUST, así como la investigación antropológica forense, la búsqueda de niñez desaparecida y el diseño de estrategias con el fin de aumentar el impacto del PNR en la obtención de resultados de desarrollo y la calidad de vida en comunidades rurales de víctimas del CAI.

Paralelamente, y como garantía de no repetición, PAJUST contribuye a que el Estado tenga una visión más precisa y clara de sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos. Como parte de este componente, se ha dado seguimiento a la promoción de los derechos humanos en las instancias del Ejecutivo, a través de procesos de formación a los funcionarios y empleados públicos con la finalidad de mantenerlos informados y sensibilizarlos para el cumplimiento de sus obligaciones de proteger, garantizar y hacer efectivos los derechos humanos de la población.

Para desarrollar estas tareas, PAJUST cuenta con una amplitud de socios que se dividen en:

Socios del Estado: la Secretaría de la Paz y sus entidades adscritas (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos –COPREDEH–, Dirección de Archivos de la Paz y Programa Nacional de Resarcimiento), el Ministerio Público, el Ministerio de Cultura y Deportes –Archivo General de Centroamérica–, y la Institución del Procurador de Derechos Humanos.

Socios de sociedad civil:

La FAFG - Fundación de Antropología Forense de Guatemala, el IIARS - Instituto Internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social; ASOMOVIDINQ – Asociación de Movimiento de Víctimas para el Desarrollo Integral del Norte del Quiché, ADIVIMA – Asociación para el Desarrollo Integral de las Víctimas de la Violencia en las Verapaces, Maya Achi'; ASOQ'ANIL –Asociación Q'anil Maya Kaqchikel para el Resarcimiento y Desarrollo Integral de las Comunidades Víctimas del Conflicto Armado Interno de Chimaltenango; ASOCDENEB – Asociación Campesina para el Desarrollo Integral Nebajense; ASOVIDINQ, AVIHDESMI – Asociación de Víctimas, Viudas, Huérfanos y Desarraigados del Conflicto Armado Interno en la Sierra de las Minas; CAFCA – Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas, CALDH – Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos, COISOLA – Colectivo de Investigaciones Sociales y Laborales, CONAVIGUA – Coordinadora Nacional

de Viudas de Guatemala; CONCODIG – Consejo Nacional de las Comunidades para el Desarrollo de Guatemala, ECAP – Equipo Comunitario de Acción Psicosocial, FAMDEGUA – Asociación Familiares de Detenidos-Desaparecidos de Guatemala, FMM – Fundación Myrna Mack, FRMT – Fundación Rigoberta Menchú Tum, GAM – Grupo de Apoyo Mutuo, MTM – Mujeres Transformando el Mundo, ODHAG – Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala, Oxlajuj Ajpop – Conferencia Nacional de Ministros de la Espiritualidad Maya de Guatemala, Tierra Nueva – ONG para el Desarrollo Humano Integral Sostenible, UNAMG – Unión Nacional de Mujeres de Guatemala, UDEFEGUA – Unidad de Protección a Defensores de Derechos Humanos en Guatemala, SEDEM – Seguridad en Democracia y ABJP – Asociación Bufete Jurídico Popular de Rabinal.

Entidades asesoras: la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, Impunity Watch e ICTJ[10].

El Programa abarca un período de cinco años 2010-2014. El monto total para su implementación ha sido de $34.787.030, aportado por varios donantes: USAID, Los Países Bajos, Suecia, Dinamarca y Canadá. Luego se sumaron la Agencia Catalana para el Desarrollo (ACCD) y la Agencia de Cooperación del Gobierno Vasco (Euskal Jaularitza).

3. La Evaluación

El proceso evaluativo se plantea como un ejercicio conjunto de revisión retrospectiva del curso del Programa, para poder construir un relato acerca de su desarrollo desde el análisis de los criterios evaluativos sugeridos –pertinencia, eficiencia, eficacia, y sostenibilidad–, con el fin último de emitir una serie de recomendaciones útiles para la continuidad de las acciones y hacia una eventual siguiente fase de la intervención. El equipo evaluador es conductor de este proceso reflexivo.

Los TdR establecen que el propósito de la evaluación es *analizar los avances del Efecto de Justicia de Transición, así como la contribución del PAJUST al impulso del mismo, mediante las acciones implementadas para alcanzar los Efectos Específicos y los productos plasmados en cada uno de sus componentes programáticos*. Los TdR determinan que la evaluación debe valorar *si el Programa ha aportado –mediante los Efectos Específicos y los Productos– al desarrollo de políticas o programas, y al fortalecimiento de capacidades de las instituciones estatales y de las OSC, en cada uno de los componentes de verdad, justicia, reparación y garantías de no-repetición, identificando los principales éxitos, avances, dificultades y obstáculos, así como lecciones aprendidas del proceso*.

En atención a estos propósitos, durante el proceso de levantamiento y análisis de información, el equipo evaluador –junto con los demás actores y participantes– ha analizado los planteamientos estratégicos implementados, los modelos de gestión propuestos, la fluidez de los procesos administrativos, y el grado de diálogo y acción conjunta entre los diferentes actores. De igual forma, ha analizado las capacidades de coordinación con otros proyectos a nivel local y nacional, el

[10] International Center for Transitional Justice. –ICTJ- aparece en el Prodoc como una entidad asesora aunque en la implementación del PAJUST sólo se hace referencia a Impunity Watch y a la OACNUDH.

fortalecimiento de capacidades generado de cara a la sostenibilidad, la inclusión de los ejes y enfoques transversales, el valor agregado del desempeño como Programa, el rol del PNUD como administrador, así como el modo como que se ha logrado llegar a las víctimas y familiares de víctimas, impulsando su propia participación.

En el marco de estos parámetros, la evaluación tiene los siguientes alcances:

- Se evalúa el período comprendido entre enero de 2010 y diciembre de 2013 y se pone el foco sobre los socios del Programa, por ser protagonistas en la implementación.
- El ejercicio de evaluación se circunscribe a dos áreas del ámbito geográfico del Programa: El Quiché (Nebaj) y Huehuetenango (Cabecera Departamental). Ambas zonas conocieron violencia extrema y el allanamiento de muchas aldeas indígenas en el periodo 1976 hasta los principios del año 1990. La violencia sexual contra las mujeres durante el conflicto armado afectó mucho a las mujeres indígenas de estas dos áreas-El Quiché y Huehuetenango. Varias etnias mayas viven en estas dos áreas: En El Quiché viven quichés que hablan quiché; y en Huehuetenango hay y una población importante de mams que hablan la lengua mam. Ambas áreas se caracterizan por linchamientos y masacres pos-conflicto. Ambas áreas representativas de la intervención a recomendación del equipo del Programa encargado del seguimiento a la evaluación. También se entrevistó a actores clave ubicados en Ciudad de Guatemala.
- El análisis se centra en los cuatro criterios evaluativos propuestos en los TdR y los enfoques transversales de género, derechos humanos, interculturalidad y fortalecimiento institucional.

En seguimiento a los acuerdos de París/Accra[11] para la mejora de la ayuda al desarrollo, también se tienen en cuenta otros criterios en el proceso evaluativo, cuyos análisis están insertos en los criterios evaluativos como complemento a los mismos: Pertinencia incluye alineamiento; Eficiencia armonización; Eficacia gestión basada en resultados; y Sostenibilidad apropiación.

Otras dimensiones del análisis de eficacia orientadas a la producción de efectos, que son tomadas en cuenta, han sido las siguientes:

- Factores internos y externos al Programa relacionados con el contexto, que contribuyeron o limitaron el logro de los objetivos.
- Cambios más significativos producto de y atribuibles directa o indirectamente a la intervención; teoría de cambio.
- Enfoque integral de Justicia de Transición y la interrelación entre los componentes.
- Sistema de monitoreo y evaluación.
- Enfoque de sostenibilidad: fortalecimiento institucional y de capacidades; comunicación y gestión del conocimiento; coordinaciones y alianzas estratégicas.

[11] Declaración de Paris para la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo 2005 y su Plan de Acción de Accra 2008.

Este énfasis sugiere una revisión analítica para valorar el avance del Programa hacia el logro de los efectos previstos y sus indicadores, pero también para identificar buenas prácticas y lecciones aprendidas.

En términos generales, la metodología propuesta se define como **constructiva**, orientada a recoger recomendaciones y experiencias aprendidas; **participativa**, en la que todos deben tener voz; **conjunta**, en una relación horizontal y con una visión común; amplia, que trata de recoger una visión abierta que permita comparar la situación inicial y el panorama actual, analizando los resultados previstos y los no previstos; y **sensible a los ejes transversales** –género, derechos humanos e interculturalidad–.

Todas las conclusiones expresadas en el documento final están debidamente contrastadas y soportadas por los elementos de análisis recogidos. La metodología y los instrumentos de análisis propuestos han sido detallados y validados en el Informe Inicial de la Evaluación. Las entrevistas estuvieron dirigidas a dar respuesta a las preguntas de evaluación y los análisis correspondieron a los parámetros establecidos en la matriz de evaluación, la cual forma parte del presente Informe en el Anexo V, Matriz de Evaluación.

El proceso de evaluación se ha desarrollado dentro de las programaciones previstas. Se logró conversar con un total de 71 personas, participantes (33 mujeres y 38 hombres) en 23 espacios organizados para las entrevistas. Se celebraron dos grupos focales: uno con organizaciones participantes en el Programa como Querellantes Adhesivos en Ciudad de Guatemala y otro con organizaciones participantes en el componente de Atención Jurídico Social/Psicosocial en Nebaj. También se participó en una sesión de Reunión Regional de Articulación en Huehuetenango y se celebró una sesión de devolución –Debriefing– sobre los hallazgos más importantes de la etapa de levantamiento de la información.

Los diferentes actores brindaron un gran aporte a la evaluación en cuanto a información relevante, destacando su franqueza y compromiso por la mejora de los efectos de la intervención. Toda la información requerida estuvo disponible de forma clara y rápida.

4. Análisis de Criterios Evaluativos

a. Diseño/Pertinencia

Alineación[12] y apropiación

La programación del PAJUST tiene su base en el propio MANUD 2010-2014, el cual responde a su vez a un proceso de armonización con las estrategias nacionales de desarrollo en diálogo con el Gobierno de la República. El Efecto 5 del MANUD señala: *–Para 2014, se habrá fortalecido el Estado de Derecho mediante el cumplimiento de la Ley y de la normativa internacional en materia de Derechos Humanos por parte de portadores de obligaciones y titulares de derechos; y las*

12 Respecto a la alineación, la Declaración de París sobre la Eficacia de la Ayuda al Desarrollo de 2005 y su Plan de Acción de Accra 2008, apunta a que Los donantes basen todo su apoyo en las estrategias, instituciones y procedimientos nacionales de desarrollo de los países socios.

instituciones de seguridad y justicia garantizarán la seguridad jurídica, respondiendo a la diversidad cultural e igualdad de género en el país, ofreciendo una efectiva protección de derechos (civiles, políticos, económicos, sociales, culturales y ambientales), y actuando con independencia, imparcialidad, transparencia y con una visión sistémica y coordinada–.

El PAJUST muestra además un adecuado alineamiento con los Acuerdos de Paz y las recomendaciones de la CEH. En ellos se llamó a realizar una serie de acciones en el marco de los estándares internacionales de la Justicia de Transición, que incluían someter a juicio a los responsables de las violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno (CAI), así como diseñar un plan de reparaciones (resarcimiento) para las víctimas del CAI bajo el presupuesto del Estado.

En la Declaración de París, la **apropiación** se dirige a que *Los socios ejercen una autoridad efectiva sobre sus políticas de desarrollo y estrategias, y coordinan acciones de desarrollo*.

El proceso de formulación del PAJUST aprovecha las lecciones aprendidas de proyectos previos como DIGAP[13], el PRAHPN14 y PASOC[15] . Desde este punto de vista, cobra una relevante coherencia como programación a largo plazo y por tanto, mayor apropiación por parte de los socios. PAJUST de hecho, forma parte administrativamente de esta cadena de Programas anteriores.

Pero su antecedente más cercano es el proyecto de Programa llamado "Ch´umilal Hab´", traducido como "*Lluvia de Estrellas*", cuyo proceso de diseño se caracterizó por partir de una amplia consulta con los actores participantes. Su enfoque original de intervención era el establecimiento de diferentes niveles de articulación entre el Estado y la sociedad civil. Temáticamente apuntaba a reducir la discriminación mediante la promoción del conocimiento y ejercicio de los derechos humanos, en el marco de los Acuerdos de Paz y teniendo como metas la reparación histórica, la conciliación socio-cultural, la búsqueda de justicia, la reparación integral a las víctimas y la prevención de la repetición de los hechos.

PAJUST surgió a partir de una necesidad de reestructurar el Programa "Ch´umilal Hab´", que carecía de un enfoque expreso de derechos humanos. Además de la necesidad de enfocar la propuesta de mejor manera a los componentes de la Justicia de Transición y considerar un presupuesto más ajustado.

El diseño de PAJUST se inspiró además, en los estándares internacionales de la Justicia de Transición. No obstante, se identifica en su diseño cierta falta de definición en cuanto a instrumentos de gestión estratégica –comunicación, monitoreo y sostenibilidad–. También se observan debilidades en cuanto a la estructura de gestión y articulación del Programa y sobre

[13] Apoyo a la Dignificación y Atención Psicosocial a víctimas del enfrentamiento Armado y de desastre –DIGAP: GUA/04/002-U02; 2004 a 2009.

[14] Proyecto de Recuperación del Archivo Histórico de la Policía Nacional.

[15] Programa de Alianzas con la Sociedad Civil.

todo, un desequilibrio en el enfoque de trabajo articulado entre Estado y sociedad civil. Todos estos aspectos serán desarrollados a continuación.

Considerando lo anterior, una de las dudas acerca de la apropiación es si la articulación Estado/Gobierno con la sociedad civil fue suficientemente medida y discutida en sus alcances desde el diseño, para producir la identificación e interiorización deseada por parte del Estado, que garantizara el adecuado curso de la programación en la forma en que estaba prevista; esto es, con una coordinación de acciones y con una tendencia a la asunción de responsabilidades y competencias por parte de las instituciones del Estado.

A este respecto, hay que señalar que el cambio de gobierno en 2012 impactó significativamente en el Programa. Aunque PAJUST logró acuerdos para trabajar con las instituciones del nuevo gobierno, existieron puntos discordantes de fondo, irreconciliables. Por ejemplo, el tema de Amnistía y Prescripción respecto de las violaciones a los derechos humanos durante el CAI. Un punto a destacar en favor de la gestión del Programa es que, aún en estos casos, no se rompió el diálogo. Sin embargo, los puntos discordantes citados evidentemente tuvieron efecto sobre el contexto y sobre los objetivos y resultados planteados, sin que se gestionaran cambios o revisiones programáticas en relación al alcance previsto originalmente.

Pertinencia. Estándares Internacionales de Justicia de Transición

El Programa es pertinente con los estándares internacionales de Justicia de Transición, abarcando integralmente los cuatro pilares de acción: verdad, justicia, reparación y no repetición. Además, se incluyó un quinto componente: *Red articuladora para la Justicia de Transición* con la intención de coordinar esfuerzos para la incidencia en políticas públicas.

También es pertinente con el contexto socio-político de Guatemala. Aunque no supone una respuesta inmediata al post-conflicto, sigue siendo igualmente oportuna porque apunta a reducir la conflictividad social mediante procesos de cierre de heridas con todas sus medidas –verdad, justicia, reparación y no repetición–, las cuales son necesarias para avanzar hacia la reconciliación social.

PAJUST responde a la demanda nacional e internacional de Justicia en un reconocido contexto de impunidad. El que no se dieran las condiciones desde el aparato Estatal –Ejecutivo, Judicial y Legislativo– obligó a las víctimas a recurrir a la justicia internacional. Son los órganos del Sistema Interamericano: Comisión y Corte, los que fundamentalmente responden al reclamo de Justicia y demandan, mediante sus recomendaciones y sentencias respectivamente, la necesidad de fortalecer los mecanismos estatales para la Justicia de Transición en los casos del CAI.

La propuesta está dirigida a conseguir un trabajo articulado entre organizaciones de la sociedad civil, quienes han llevado el peso del impulso de Justicia de Transición, e instituciones clave del Estado, a las cuales se exige asuman esta tarea porque son parte de sus obligaciones y están definidas dentro de sus propios mandatos y responsabilidades.

Las líneas de intervención que se propusieron fueron las siguientes:

- brindar apoyo al AHPN y a los Archivos de la SEPAZ para la continuidad de sus labores en el ejercicio del derecho a la verdad, y que proporcionen insumos para investigaciones en la persecución penal. Se pretenden crear las condiciones para que el AHPN cuente con el respaldo estatal necesario para garantizar su funcionamiento y sostenibilidad a mediano plazo dentro del marco del AGCA
- fortalecer al MP y a la IPDH para perseguir delitos cometidos durante el CAI -10 casos- y su coordinación con organizaciones de sociedad civil querellantes, en un espacio de convergencia y coordinación en el cual participaran OACNUDH e Impunity Watch.
- fortalecer las capacidades del PNR para brindar a las víctimas medidas adecuadas, efectivas y rápidas. Las medidas que debe aplicar el PNR son: dignificación, rehabilitación psicosocial, reparación material, reparación cultural e indemnización económica. También el desarrollo de capacidades nacionales para la prevención de conflictos sociales y la promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos, para lo cual se apoya a SEPAZ-COPREDEH; también a IIARS para la sensibilización a funcionarios públicos, maestros, estudiantes y organizaciones sociales mediante una exposición interactiva
- crear capacidades para la gestión colectiva y la incidencia en políticas relacionadas con la justicia de transición a través de la identificación de lecciones aprendidas y buenas prácticas; apoyar iniciativas articuladoras que den valor agregado a los cuatro componentes, relacionadas con la definición de políticas públicas; consolidar sistemas de coordinación, monitoreo y capacitación de los socios para transversalizar los temas de género, pueblos indígenas y derechos humanos.

En los siguientes capítulos se analizará su desempeño en relación a lo planificado, el logro de los efectos esperados y su eficiencia en cuanto a relación costo-beneficio.

En general, la propuesta es pertinente en su concepción, aunque en la práctica hubo que establecer de hecho los mecanismos de articulación y complementariedad entre el Estado y la sociedad civil, los cuales no siempre fueron naturales y fluidos. Lo anterior, responde principalmente a una tendencia a la compartimentación de la acción dado el tradicional antagonismo de posiciones entre estos dos tipos de actores.

Focalización

El área de intervención cubrió hasta diez Departamentos y más de 33 municipios, especialmente en el Componente de Reparación, según fueron surgiendo las necesidades. En este sentido, una acción más focalizada territorialmente probablemente pudiera haber permitido utilizar los recursos y esfuerzos del Programa a la obtención de resultados concretos. De este modo, el beneficiario último –víctimas del CAI- hubiera tenido mayores posibilidades de recibir una atención integral desde los cuatro ejes de la Justicia de Transición.

El diseño del Programa no establecía mecanismos concretos para la articulación integral de la acción. El quinto componente del Programa: Red Articuladora, pretendía abordar este vacío, pero

lo proponía desde una instancia que a su vez no tenía la suficiente concreción. Desde lo operativo se desarrollaron diversos mecanismos de articulación entre componentes y sus socios principales, sin embargo, dichos mecanismos no llegaron a suplir la dimensión esperada y el alcance integrador y estratégico de una Red como la originalmente contemplada.

Temáticamente, la propuesta de PAJUST es muy amplia. Pero esto no constituye un impedimento dado que los fondos programados fueron también suficientes para producir efectos en la lógica planteada.

Uno de los hallazgos de la presente evaluación está relacionado con la distribución de esfuerzos del Programa. El diseño está dirigido a potenciar las capacidades del Estado y en trasladarle las competencias y responsabilidades que le corresponden, y que han estado asumiendo organizaciones de la sociedad civil. Esto se logró con el MP y con el AHPN. En los otros casos, las estrategias no consiguieron ese traslado de competencias, por lo que las organizaciones de la sociedad civil continuaron asumiendo las responsabilidades que le correspondían al Estado, principalmente exhumaciones, inhumaciones, trabajo forense y atención psico-social. Un reflejo de esto es la distribución presupuestaria, que se adecuó a las posibilidades y voluntad de acción de los socios.

Es así como la intervención puso un fuerte énfasis en potenciar el trabajo de la sociedad civil, lo cual produjo desequilibrios en cuanto a la exigencia de resultados. Se exigieron resultados programáticos a las instituciones del Estado, pero el apoyo económico mayor se dirigió a la sociedad civil. Si bien a nivel evaluativo esto puede ser considerado como un desequilibrio financiero, es importante reconocer que PAJUST se vio en la necesidad de proceder de tal manera para lograr los resultados trazados a nivel operativo o de ejecución, dada la limitada capacidad de ejecución de los socios estatales y el contexto político que ponía en riesgo el alcance de esos resultados. Sin embargo, esta decisión de PAJUST no se vio reflejada en una revisión programática.

Enfoques transversales

En este momento del Informe de Evaluación se analizan los enfoques transversales desde el punto de vista del diseño. En el capítulo de eficacia se valora su desempeño.

El **enfoque de género** está presente en el diseño, tanto en los objetivos como en los resultados y actividades. También se encuentra inserto en los indicadores y en general en toda la estrategia de intervención de forma transversal. Sobre todo en dos sentidos: el apoyo a organizaciones que defienden los intereses de mujeres víctimas de hechos del CAI; y el impulso a casos de violación sexual a mujeres, producidos durante el CAI.

Respecto a los enfoques de interculturalidad y derechos humanos, los dos forman parte medular del Programa y, más que enfoques transversales, son parte de los objetivos a alcanzar. Forman parte de toda la programación con una fuerte presencia.

Sobre **interculturalidad**, el Prodoc prevé que; *se tomarán como referencia los marcos normativos de NNUU y de Guatemala relacionados al racismo y la no discriminación.* También que *se facilitará*

información desagregada por género y etnia, con el fin de ir midiendo los resultados diferenciados en cada uno de los Componentes. Igualmente, el Programa buscará que se establezcan alianzas estratégicas con organizaciones de Sociedad Civil y del Estado con experiencia reconocida en estos temas.

Otro aspecto destacable es la previsión de que *el Programa y sus componentes promoverán la participación de personas indígenas, mujeres y mujeres indígenas en el desarrollo de las decisiones y acciones estratégicas de sus componentes*.

En respuesta, el Programa creó algunas instancias de articulación para la gestión programática, pero no consta que existiera un espacio en el que se haya podido intercambiar con representantes de pueblos indígenas para valorar el curso del Proyecto y para la toma de decisiones.

Estrategias programáticas: comunicación, monitoreo, sostenibilidad y análisis de riesgos

En este momento del Informe de Evaluación se analizan desde el punto de vista del diseño. En el capítulo de eficacia se valorará su desempeño. La sostenibilidad es analizada en un capítulo aparte en el presente Informe, como criterio evaluativo.

En cuanto al monitoreo y evaluación, el Prodoc enumera una serie de herramientas que deberán ser utilizadas para el monitoreo del Programa. Incluye: POA´s; evaluación trimestral de avance de actividades; revisión trimestral de problemas surgidos en la ejecución; medidas correctivas al análisis de riesgos; informe trimestral presentado a la Junta de Proyecto; registro continuo de lecciones aprendidas; calendario de actividades de monitoreo; Reporte Anual a la Junta de Proyecto; revisión anual del Reporte Anual por la Junta de Proyecto; una evaluación de la gestión articuladora a principios del 2011 para evaluar el valor agregado de la red articuladora y la gestión del PNUD; y una evaluación conjunta (externa e interna) de medio término a mediados de 2012.

Todas estas actividades constituyen un marco muy amplio y adecuado que después debía ser operativizado. Para ello se estableció un Sistema de Monitoreo, que fue formulado en abril de 2010 y revisado en septiembre de 2012 "*Sistema de M&E: Diseño metodológico y operativo 2010-2014"*. La contratación de una responsable del Programa en esta área en 2013 supuso un fuerte impulso a este ámbito de gestión programática.

De la Red Articuladora también se esperaba que realizara acciones encaminadas a *consolidar sistemas de planificación, coordinación, acompañamiento, monitoreo, evaluación y sistematización, de los socios implementadores y el fortalecimiento de sus capacidades para transversalizar los temas de género, pueblos indígenas y derechos humanos, en los procesos que ejecutan*. Pero al no desarrollarse esta Red como tal, las funciones enunciadas quedaron diluidas en acciones y espacios diversos.

Sobre comunicación, el PAJUST no previó una estrategia al respecto. Las únicas referencias a la comunicación en el Prodoc son: la previsión de campañas para fomentar la realización de muestras de ADN y la difusión del informe de la CEH. No obstante, apoyó líneas de acción referidas a la comunicación, desarrolladas por el Programa. Por ejemplo, apoyó a CALDH en la elaboración y

concreción de una estrategia de comunicación respecto del caso de Genocidio, que se implementó tanto a nivel nacional como internacional. No es sino hasta en el 2013-2014 que PAJUST incorpora la comunicación como un elemento integrador, pero no como una estrategia alrededor del Programa, sino como un ejercicio concreto, enfocado en la generación de historias de vida de beneficiarios del PAJUST como productos de conocimiento. Se seleccionaron 12 casos para visibilizar impactos en los temas de verdad, justicia, reparación así como no-repetición desde la perspectiva de las personas. Hasta ahora, la difusión no ha sido pensada de una manera amplia, limitándose a la web del Programa y de los socios.

Desde el punto de vista de la sostenibilidad, el Prodoc contiene un capítulo específico –*Sostenibilidad del Proyecto: el compromiso del Estado*– para apuntar algunos enfoques que serían desarrollados con la intervención.

El propio título del capítulo está indicando que la estrategia principal de sostenibilidad es fortalecer al Estado para asumir sus compromisos en la materia. Se plantean dos líneas de acción: promover acuerdos gubernativos sobre las temáticas para su permanencia como normativas institucionales; y procurar que se destinen recursos financieros del Presupuesto General de la Nación para que el Estado asuma sus responsabilidades.

Por otro lado, el Prodoc también afirma que *desarrollar capacidades nacionales no es suficiente para lograr la sostenibilidad de los procesos de dignificación, reconciliación y búsqueda de justicia; se necesitan coordinaciones con las OSC y la cooperación como mecanismos de diálogo horizontal*.

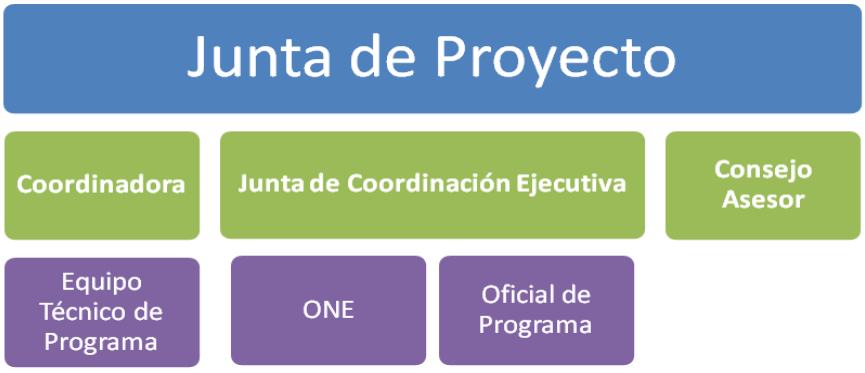
Desde este punto de vista, el enfoque del Programa de articular el trabajo entre Estado y sociedad civil es un acierto y muestra una fuerte coherencia, aunque en la práctica no fue suficientemente desarrollado.

b. Proceso: Eficiencia

Estructura de gobernanza

De acuerdo al Prodoc, el Programa tiene las siguientes instancias de gobernanza:

Gráfico 1[16]: Estructura de Gobernanza del PAJUST



[16] El gráfico intenta expresar la estructura según Prodoc. Pero a esta estructura se añade el rol de la coordinación y el equipo técnico por su rol clave en la implementación del Programa.

Junta de Proyecto, integrada por el Director de País del PNUD; representante de SEGEPLAN; los Organismos Nacionales de Ejecución (ONE), con rol ejecutivo; y el/la Oficial de Programa con el rol de garante. Es responsable del seguimiento político-administrativo y de asegurar que los procedimientos de gestión, administrativos y financieros DEX y NEX se apliquen de forma óptima.

Se reúne al menos una vez al año para planificar actividades, evaluar los avances del año anterior, consensuar aprendizajes y acordar líneas estratégicas hacia futuro. En estas reuniones anuales participan también los donantes. Pueden ser invitados representantes de otras organizaciones que constituyen alianzas estratégicas con el proyecto.

La Junta de Proyecto no llegó a constituirse y por tanto, el Programa careció de un importante espacio decisorio a nivel macro sobre la orientación de la intervención.

La **Junta de Coordinación Ejecutiva**, se reuniría una vez al mes durante el primer año, y trimestralmente a partir del segundo año. Estaría a cargo de planificar, dar seguimiento e informar de las actividades articuladas previstas. La integra un representante de cada uno de los socios de PAJUST.

Es de hecho la única instancia del Programa con funcionamiento periódico y por tanto, es el espacio de reunión y representación más importante. No obstante, está más dirigido a la planificación operativa, seguimiento y a la ejecución, que al análisis global para la toma de decisiones.

El **Consejo Asesor**, tenía el mandato de revisar las líneas estratégicas del Programa, y recomendar y aconsejar a la Junta de Proyecto al respecto. El Consejo se integraría por un representante de OACNUDH, otro de Impunity Watch y otro de la ICTJ[17]. Se designarían otros integrantes ad hoc, según requerimientos temáticos, de entre personas no vinculadas directamente con ninguna organización contraparte, para garantizar una visión independiente.

El primer problema fue que la Junta de Proyecto no se materializó. El segundo, que en la práctica no quedó definido el espacio donde el Consejo Asesor pudiera cumplir su rol, esto generó confusión entre algunos de los entes asesores que no tuvieron claridad sobre cuándo y sobre qué asesorar. Pero sí se mantuvo comunicación con las entidades asesoras para recoger aportes sobre temas estratégicos en reuniones bilaterales así como en la Junta de Coordinación Ejecutiva.

Coordinación y equipo Técnico del Programa. Para el debido funcionamiento e implementación del Programa se llevó a cabo la contratación de una Coordinación y 3 oficiales en el nivel técnico y una encargada del seguimiento administrativo financiero. El rol de la coordinación y el equipo técnico ha sido clave para el funcionamiento del Programa.

Aunque no fueron previstas en el diseño original, en la práctica se instalaron otros mecanismos de articulación operativa como las **Mesas de Discusión Temática** (desaparición forzada, justicia, capacitación y otras) y las **Reuniones de Articulación Regional** (Huehuetenango, Nebaj y Verapaces). Fueron instancias instaladas con mucho acierto desde la Coordinación del Programa.

[17] No se concretó la participación de ICTJ porque no se estableció un Programa en el país.

Armonización y mutua responsabilidad

En la Declaración de París, la **armonización** se entiende bajo la premisa de que *Las acciones de los donantes son más armonizadas, transparentes y colectivamente eficaces*. Por su parte, la **mutua responsabilidad** implica que *Donantes y socios son responsables de los resultados del desarrollo*.

Desde esta perspectiva, se produce un gran avance hacia la armonización cuando los donantes se agrupan para una intervención conjunta. PAJUST surge del compromiso de un grupo amplio de donantes con la Justicia de Transición. Forman una coalición de acción para evitar la dispersión de esfuerzos y lo hacen apostando por una programación de gran dimensión, con enfoque integral y relativamente focalizada.

La modalidad administrativa es novedosa, viable y muy pertinente en un contexto de reducción de la ayuda al desarrollo. Además, los fondos PAJUST sirvieron para dar continuidad a una lógica de intervención del PNUD que venía siendo desarrollada desde hace años con el acompañamiento de la comunidad donante, lo cual le hace cobrar mayor coherencia con el principio de armonización.

Una objeción es que el SNU pudo haber aportado mayor enfoque hacia la eficacia si hubiera hecho partícipes a otras Agencias especializadas en dimensiones concretas de la intervención como ONU Mujeres en cuanto al enfoque de género y OACNUDH en el fortalecimiento del sector justicia para la defensa de los derechos humanos. La articulación de las actividades de estas Agencias especializadas sobre el terreno, probablemente hubiera prestado mayor fortaleza a la intervención para el fortalecimiento de capacidades de los socios y destinatarios, y para conseguir una acción más armonizada, principalmente porque el tema de acceso a la justicia es un eje común para todas, y fundamental en el caso de PAJUST.

En Guatemala, PAJUST es referencia en cuanto a programación relacionada con Justicia de Transición, por tanto no hay otros programas con los cuales hubiera sido necesario establecer relación. El único programa con un enfoque próximo es el Programa Maya sobre derechos de los Pueblos Indígenas, en las temáticas de justicia, participación política y educación. La característica del Programa Maya es su amplia articulación con organizaciones de sociedad civil, característica que comparte PAJUST. Otras coincidencias entre ambos Programas son el aspecto territorial y el abordaje temático sobre litigio estratégico y enfoque de derechos de los pueblos indígenas aunque el ámbito de litigo de PAJUST es exclusivamente penal. No obstante las coincidencias, no hubo criterios claros de armonización entre ambos.

Ciclo del Programa y Estrategia de Intervención

En el siguiente Gráfico 2, se aprecia el esquema de intervención del Programa. La secuencia está enfocada a prestar una atención integral a las víctimas del CAI a través de los cuatro pilares de la Justicia de Transición: verdad, justicia, reparación y no repetición. Además, se une a ellos un quinto componente en la forma de una Red Articuladora para la gestión colectiva y la incidencia en políticas relacionadas con la Justicia de Transición.

Gráfico 2: Esquema de intervención, actividades y socios.

Los cuatro pilares y el quinto componente se diseñaron con la idea de un abordaje integral alrededor de la víctima, lo que resulta un diseño muy pertinente y dirigido a la obtención de resultados. No obstante, en el curso de la ejecución se hubiera deseado mayor articulación entre los pilares para conseguir un abordaje integral. El funcionamiento pleno de las instancias de gobernanza del Programa hubiera facilitado este ejercicio. Por otro lado, la articulación y debate del conjunto de socios sobre el terreno pudo haber sido más intenso para el avance hacia una intervención integral, fomentar la complementariedad y optimizar recursos.

La principal estrategia de intervención era la de articular las instituciones del Estado relevantes con las organizaciones de sociedad civil especializadas, pero esta articulación no tuvo la suficiente dimensión. Únicamente en el componente de Justicia se logró el establecimiento de nexos sólidos entre Estado y sociedad civil, que se tradujeron en el logro de efectos concretos.

El Programa fue aprobado para implementarse de enero 2010 a diciembre 2014. Desde el punto de vista del ciclo temporal de ejecución, no consta que se produjeran atrasos de carácter administrativo-financiero que dificultaran el curso del Programa, ni siquiera en sus primeros meses.

Pero sí se produjeron algunos hitos en el curso de la programación que merecen ser revisados para entender mejor la globalidad:

- En el marco de la transición PASOC-PAJUST, se requirió de un proceso hacia la consolidación en un solo Programa que requirió tiempo y esfuerzos.
- El Programa afrontó la situación de tener tres diferentes coordinadores en los tres primeros años. Esta circunstancia no es tan grave si se piensa en el PNUD como entidad gestora

administradora que garantiza la continuidad de los procesos, pero de hecho, en el curso de la ejecución se aprecian cambios que también fueron percibidos por los socios, debido a cada estilo y circunstancias de las gerencias[18].

- La definición del Sistema de monitoreo y evaluación se realizó en abril de 2010 y fue revisado en septiembre de 2012, momento a partir del cual cobra una mayor relevancia y se vio reforzado con la contratación de la responsable de M&E.
- Se desarrolló una exitosa movilización de recursos adicionales para el Programa con USAID y Suecia entre 2011 y 2012. Ello refleja un grado de confianza de estos donantes hacia el Programa y su satisfacción con el trabajo de PNUD y sus socios.
- Se produjeron seis revisiones sustantivas a la programación. Mayormente en el sentido de ampliación de fondos por parte de algunos donantes.
- Evaluación del Sistema de Gestión del Programa en Enero de 2012. Se llevó a cabo al año y medio después de iniciado el Programa. Analiza exclusivamente los procesos de gestión y emite algunas recomendaciones. No consta que de estas recomendaciones surgiera un plan de acción para su abordaje.
- Evaluación intermedia. Consiste en el presente ejercicio de evaluación, el cual se produce a escasos meses de la finalización del Programa. Funciona en la práctica como una evaluación final dirigida a medir los efectos producidos por la intervención.
- Cambio de Gobierno en el 2012, que implica la necesidad de introducir algunas variaciones en la orientación programática del PAJUST.
- Cambio de Fiscal General del Ministerio Público, que genera incertidumbre entre gran parte de los actores de PAJUST sobre la sostenibilidad de los logros en Justicia.
- Formulación de II Fase. La evaluación emitirá recomendaciones y lecciones aprendidas que podrán ser tenidas en cuenta e incorporadas.

[18] Una de las anteriores coordinadoras es hoy Oficial de Programa de PNUD, lo que facilita que exista una mayor cohesión interna entre la Oficialía y la Coordinación.

Gráfico 3: Línea de tiempo del Programa. Gestión

La dinámica de ejecución más lenta en los primeros años del Programa ha llevado a que una parte de las actividades estratégicas se hayan desarrollado en los últimos meses del Proyecto, el cual finaliza en diciembre de 2014.

Eficiencia costo-resultados

Las siguientes valoraciones se basan en el análisis que arrojan las Tablas de Desempeño Financiero que se recogen en el Anexo IV.

Lo más destacable de la Tabla 1 sobre análisis de ejecución por componentes, son las variaciones producidas desde lo planificado respecto a la disponibilidad operativa final.

Llama especialmente la atención el volumen de fondos destinados al componente de *Reparación*. Su previsión era muy alta, con 14 millones de dólares, y fue aumentada a 18 millones de dólares. Eso sólo puede significar que hubo un refrendo a la labor técnica del socio principal, FAFG, o a su rol estratégico dentro del Programa, tanto desde el PNUD como desde los donantes que desearon seguir apostando por su desempeño.

El segundo componente con mayores recursos destinados es *verdad*, con un aumento de 5.3 a 8.2 millones de dólares ejecutados. En este caso, su socio principal, AHPN, requería de una alta cantidad de recursos para su operación en la forma programada. También AHPN recibió el refrendo de los donantes y del Programa como entidad clave merecedora de mayores recursos.

El aumento más notable es el producido en el presupuesto de *Justicia*. Se pasó de 1.9 a 3.9 millones. No obstante, destaca que es uno de los componentes con menos recursos invertidos directamente, pero el que más logros alcanzó operativamente, como se observa en el análisis de eficacia.

La *red articuladora* también vio casi doblado su presupuesto, lo cual indica el interés del Programa por esta instancia. Hay que tener en cuenta que desde este Componente 5 se esperaba implementar todo el trabajo de gestión, articulación, y de monitoreo.

Respecto al componente de *no repetición*, no hubo apenas variaciones en su previsión presupuestaria.

Por lo demás, la ejecución por años muestra una baja ejecución en el primer año y un pico de ejecución en 2013. Este "pico" obedeció en parte al ingreso de nuevos fondos -de USAID y Suecia-, que permitió seguir apoyando fuertemente al AHPN y a la FAFG, así como ampliar el apoyo a más proyectos de las OSC.

De la Tabla 2, sobre desempeño financiero por Productos, destaca la planificación presupuestaria según las capacidades de ejecución.

Al igual que en la tabla anterior, sobresale un pico de ejecución en 2013 y la previsión para 2014.

Es especialmente relevante la reducción de fondos en el Producto 1.1 con SEPAZ; de 3.3 millones previstos, a 0.47 millones de dólares. Al contrario, el Producto 1.2 pasa de una previsión de 1.4 a 7.2 millones de dólares, siendo el aumento de fondos más sobresaliente en la distribución realizada desde el Programa. Este producto se refiere a la mejora en el acceso a la información de la sociedad guatemalteca sobre violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI. El AHPN realizó un importante trabajo archivístico para lograr que la información fuera accesible al público en general, sin embargo, el importante acervo no ha sido trasladado y asumido aún por el grueso de la sociedad como el patrimonio histórico que supone para el impulso del derecho a la verdad.

El Producto 2.4 sobre articulación de organizaciones querellantes prácticamente se triplica, pasando de 1.1 a 3.2 millones de dólares. Esta inversión es la más eficiente en términos costo-beneficio del Programa, y en gestión, articulación y resultados obtenidos.

También es notable la apuesta que realiza el Programa por la Red de Articulación en el Producto 5.1. Se pasa de una previsión presupuestaria de 0.85 a una de 1.4 millones de dólares.

En la Tabla 3, sobre desempeño financiero por Socios, se aprecia más claramente la distribución de recursos por socio. Destacan FAFG y AHPN como socios con mayor volumen de recursos, y por otro lado, la baja previsión presupuestaria para MP, SEPAZ y PNR. Las mismas debían responder a altas exigencias programáticas. La nota excepcional la protagonizó el MP obteniendo un excelente rendimiento programático a pesar de tener una de las más bajas previsiones presupuestarias respecto a los otros socios principales del Programa –ver 1.3; 2.1; 2.2 y 2.3–.

Los socios DIM también experimentaron un notable incremento presupuestario, pasando de 5.4 a 8.1 millones de dólares. Se observa una ejecución pico en 2013 y 2014 por el ingreso de nuevos fondos a PAJUST, que permitió abrir una nueva convocatoria para Proyectos a OSC en 2013 y ampliar la diversidad de iniciativas estratégicas

Esta ejecución coincide también con el cambio de administración desde FAFG a ser gestionados directamente por PNUD. Una decisión del Programa fue utilizar a FAFG como instancia que pudiera articular la labor de las organizaciones de sociedad civil y dar así mayor coherencia y coordinación. No obstante, esta práctica luego fue revocada. Por un lado, FAFG no se sintió cómoda con ese rol asignado y que entendía ajeno a su quehacer, lo cual le generó dificultades de relacionamiento con las Organizaciones. Por otro lado, las organizaciones sentían mayor rigidez en la gestión de FAFG que la que habían venido teniendo tradicionalmente en su gestión directa con PNUD. El cambio de administración generó dos aspectos positivos para las organizaciones: mayor presupuesto y un mejor monitoreo del Programa en la ejecución.

El detalle de la Tabla 4, sobre desempeño financiero por socios DIM, arroja mayor claridad a este respecto.

La Tabla 5, de análisis de desempeño financiero por donantes, expone los dos aumentos financieros producidos durante el curso del Programa, provenientes de USAID y del Reino de Suecia. Ambos prácticamente duplicaron su contribución al Programa.

El rol del PNUD

El Proyecto guarda una vinculación estrecha con el Plan Estratégico del PNUD 2008-2011. En particular en su estrategia de acompañamiento al Estado en sus iniciativas para la formación de políticas públicas en los ámbitos de justicia y prevención de las violencias sociales, con énfasis en aquella dirigida en contra de la mujer.

El PNUD tiene años desarrollando proyectos de acompañamiento técnico a los actores institucionales y sociales involucrados en los procesos de dignificación y resarcimiento de las víctimas del conflicto armado, todo ello en la línea de promoción del proceso de reconciliación nacional y consolidación de la paz. Por este motivo, se ha convertido en un actor estratégico. Además, el socio natural y principal del PNUD es el Gobierno, aunque también mantiene un fuerte vínculo con la sociedad civil, lo que le permite ser el ente articulador ideal para este tipo de programas. Por otra parte, hay que tener en cuenta que la mayor parte de los instrumentos internacionales de defensa de los derechos de los pueblos indígenas se suscriben en el marco del SNU.

Por estas razones, el Programa PAJUST hace recaer sobre el PNUD el papel de socio implementador y administrador, y establece para el PNUD una serie de tareas a la medida de estas exigencias:

- el PNUD seguiría participando en el Grupo de Intercambio para la Justicia de Transición, coordinado por OACNUDH, en el cual participan varios cooperantes en programas relacionados, los donantes Suecia, Noruega, los Países Bajos, USAID, UE, CICR, GTZ y otros
- la Junta de Proyecto iba a estar integrada por el Director de País del PNUD, junto con un representante de SEGEPLAN y los demás participantes de la Junta, aunque esta instancia no se puso en funcionamiento

- la Red Articuladora como quinto componente del PAJUST, sería promovida desde el PNUD bajo la modalidad de ejecución directa DEX. Esta facilitación incluye la gestión técnica operativa y la gestión socio-política, enfocada a facilitar y fortalecer capacidades nacionales de articulación, sinergia y coordinación de las diferentes iniciativas que se ejecutan por parte de los diferentes organismos nacionales de ejecución de Gobierno y sociedad civil, en coordinación con el Oficial de Programa de PNUD. Sin embargo, la Red Articuladora no se conformó estrictamente como tal.
- la Red Articuladora iba a identificar espacios y experiencias similares, lecciones aprendidas y buenas prácticas en Guatemala y otros países, aprovechando, entre otros el Programa de Alianzas con Sociedad Civil –PASOC- y la red de conocimiento que tiene el PNUD a nivel mundial. En este sentido, PAJUST promovió el Taller Regional sobre Justicia de Transición en mayo 2013 que se enfocaba en compartir lecciones aprendidas y buenas prácticas desde Guatemala con otros países de la región.
- para la aplicación del enfoque de género, se tomaría en cuenta la Política de Género del PNUD entre otros, sin embargo, no ha habido referencias en este sentido.

Además de un modesto desempeño en estas tareas encomendadas, en la práctica, la valoración que hacen los actores vinculados a PAJUST sobre el valor agregado del PNUD tiene una doble dimensión. Por un lado, se destaca su credibilidad, buena estructura administrativa, y su posición estratégica única para propiciar diálogo nacional e internacional; por otro lado, algunos actores critican que esa misma posición estratégica no fue suficientemente explotada para el diálogo político con el Estado para incidir más frontalmente respecto de los objetivos del PAJUST.

PAJUST realizaría una evaluación de la gestión articuladora a principios del 2011 para determinar el valor agregado de la red articuladora y la gestión del PNUD. La valoración final de esa evaluación es positiva respecto al sistema de gestión en cuanto a eficacia y eficiencia. El resultado son una serie de recomendaciones, mas no consta que las mismas fueran objeto de un plan de acción para su puesta en práctica.

c. Resultados: Eficacia

Análisis de Desempeño por Componentes

Componente: Verdad

PAJUST consideró relevante establecer condiciones institucionales estatales adecuadas para resguardar y preservar archivos policiales y militares especialmente relacionados con el período del conflicto armado interno, así como garantizar el pleno acceso del público a ellos en aras del derecho de las víctimas a la verdad y a la justicia. Su compromiso se centró en el Archivo Histórico de la Policía Nacional (AHPN), que registra casi en su totalidad la actuación de la policía durante 115 años, expresada en aproximadamente 80 millones de folios. Este archivo da cuenta de una memoria institucional del Estado guatemalteco, por lo que posee un enorme potencial para la investigación y el aprendizaje.

Gracias a PAJUST, el AHPN ha digitalizado 16,062,835 documentos, superando la meta de 16,000,000. PAJUST logró también la inserción del AHPN en la institucionalidad del Ministerio de Cultura y Deportes[19], por medio del Archivo General de Centroamérica[20], así como una línea presupuestaria para 2013[21]. Igualmente, existen copias de respaldo al AHPN en Suiza y se abrió en la Universidad de Texas, en Austin, un archivo digital que representa una réplica y una extensión del archivo físico del AHPN.

PAJUST, a través de AGCA, ha apoyado también el procesamiento archivístico de documentación del fondo del Estado Mayor Presidencial, por el papel que desempeñó esta entidad dentro del aparato estatal durante el CAI; y del Fondo de Registro Civil de la ciudad capital, lo cual permite al público –incluyendo victimas del CAI– acceso a documentos personales requeridos para acceder al resarcimiento, así como hacer valer otros derechos.

Entre enero de 2009 al 15 de abril de 2014, el AHPN recibió 3.328 requerimientos de información del MP, 2.624 de usuarios particulares, 1.807 de organizaciones sociales y 660 de la IPDH, sumando un total de 229.909 imágenes de documentos entregados[22].

En el marco del Componente Verdad, PAJUST también apoya seis proyectos de organizaciones de sociedad civil: a la ODHAG para fortalecer su base de datos del "Centro de la Memoria", que contiene al menos cinco mil testimonios de sobrevivientes del CAI que fueron insumos claves para el informe del REHMI, Guatemala: "Nunca Más", de 1999; a FLACSO para implementar el curso "Especialización en Derechos Humanos e Investigación Archivística"; a CAFCA para realizar un estudio sobre "Mujeres y el Conflicto Armado Interno", a partir de las voces de mujeres víctimas en seis comunidades de Alta Verapaz; a CEDFOG para llevar a cabo un proceso de recuperación de la memoria en cuatro comunidades (3 de ellas comunidades mayas) de Huehuetenango; al Grupo de Trabajo (GT) conformado por el GAM, FAFG, FAMDEGUA, CIIDH y Fundación Myrna Mack, para dar un nuevo impulso a la iniciativa de Ley 35-90 referida a personas desaparecidas; finalmente, también en relación con la búsqueda de los desaparecidos, PAJUST apoya a la Liga Guatemalteca Higiene Mental para su programa "Todos por el Encuentro", que promueve re-encuentros entre niños desaparecidos durante el conflicto y sus familias. En el 2013 se dio seguimiento a 32 casos de investigación; se lograron 8 reencuentros de personas desaparecidas sumados a 22 que se lograron en 2012.

[19] En el Gobierno actual del Presidente Otto Pérez Molina la SEPAZ cerró la Dirección de los Archivos de la Paz en mayo 2012 y decidió discontinuar su trabajo de recuperación e investigación de archivos relativos al esclarecimiento histórico del conflicto armado interno, así como sus aportes a procesos penales mediante peritajes, lo cual obligó a PAJUST a cambiar su estrategia y continuar apoyando el AHPN a través del Archivo General de Centroamérica.

[20] Esto implicó que PAJUST abriera una línea de fortalecimiento institucional para el AGCA.

[21] Aunque el monto fue tan sólo de Q100,000, oficialmente el MICUDE lo consignó como "Muestra de la voluntad de las autoridades de empezar a asumir los compromisos que como institución le competen dentro del proyecto".

[22] Otros solicitantes, en menor escala, fueron investigadores externos (187), instituciones académicas (1), instituciones internacionales (6), la Policía Nacional Civil (397), otras instituciones estatales (425), Administración Extinta Policía Nacional (334), Archivos de la Paz (254) y Archivo General de Centro América (3).

Componente: Justicia

El PAJUST ha apoyado al MP, al IPDH y a las organizaciones querellantes adhesivas en la investigación y persecución penal de casos emblemáticos relacionados con graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI. Los casos están referidos a desaparición forzada individual y colectiva, genocidio, ejecución extrajudicial, masacres y violencia sexual contra mujeres.

A la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos del Ministerio Público, la dotó de un Reglamento de Organización y Funcionamiento y le aportó mayores capacidades para la investigación criminal y la persecución penal de casos paradigmáticos mediante instrumentos institucionales en materia de investigación de casos del pasado, con especial énfasis en los casos de violación sexual, tales como: Manual de Investigación de Graves Violaciones a los Derechos Humanos ocurridos durante el Conflicto Armado Interno (que contiene los lineamientos específicos para la investigación de los delitos de genocidio y otros crímenes de lesa humanidad, ejecución extrajudicial, desaparición forzada, tortura y otros tratos o penas crueles); Manual de Investigación de casos de violencia sexual ocurrida durante el conflicto armado Interno; Protocolos de Atención a Víctimas directas y colaterales de Desaparición Forzada y Ejecución Extrajudicial, Genocidio y Tortura. También le facilitó asistencia técnica directa para investigar y perseguir violaciones graves cometidas durante el CAI, y para la institucionalización de peritajes especializados.

Asimismo, con el apoyo de PAJUST, el MP logró planificar y desarrollar el Diplomado "Introducción a las Estrategias de Litigio en Casos del Conflicto Armado Interno" y el diseño del pensum de inducción o transversalización de derechos humanos en la función fiscal. La Fiscal General y el Consejo del MP aprobaron la inclusión de los dos Pensum dentro de la malla curricular del MP, lo que implicó que a partir de 2014 la institución asumiera todos los costos asociados con su implementación.

Complementariamente, PAJUST, en aras del fortalecimiento institucional de la Fiscalía de Derechos Humanos en el Ministerio Publico, aprobó 2 proyectos: el de la Comisión Internacional de Juristas, que generó una propuesta de Instrucción General para la Persecución Penal de Crímenes de Guerra y Lesa Humanidad durante el CAI. La Fundación Myrna Mack, por su parte, desarrolló "Pautas esenciales para la utilización de documentos de archivos en el desarrollo de litigios", para consolidar las capacidades de los fiscales respecto de la utilización de recursos archivísticos para sustentar los casos.

PAJUST generó y fortaleció alianzas entre el MP y los querellantes adhesivos para el diseño de estrategias jurídicas comunes y para aportar valiosos medios de prueba documental y pericial. Se crearon tres espacios de coordinación: 1) Espacio de Derechos Humanos 2) Mesa de Estrategia Jurídica y 3) Mesa de Capacitaciones. El primero, donde participan el MP, organizaciones querellantes, la IPDH y otros actores clave en justicia, favorece la articulación de estrategias jurídicas y la definición de líneas de investigación. Mediante un Acuerdo institucional, se institucionalizó el Espacio de Derechos Humanos en el MP, de tal modo que su convocatoria,

facilitación y seguimiento a acuerdos fue asumido por el MP con el acompañamiento y apoyo técnico de PAJUST.

Un producto de la Mesa de Estrategia Jurídica fue el Proyecto de Sistematización de Casos del CAI, para inventariar, organizar y digitalizar expedientes de casos de violaciones a los derechos humanos del CAI, de Fiscalías Municipales y Distritales en 4 departamentos priorizados (Huehuetenango, Quiche, Alta y Baja Verapaz) para ser posteriormente analizados e ingresados en una base de datos. Esta base permitirá conocer el universo de casos del CAI e identificar conexiones, lo cual servirá para elaborar estrategias de investigación y persecución penal de los casos.

Durante 2013, el PAJUST suscribió 12 convenios de cooperación con organizaciones de sociedad civil para impulsar 17 casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI, siendo 8 de desaparición forzada, 3 de genocidio, 3 de masacres, 2 de violencia sexual y 1 por ejecución extrajudicial. De ellos, cinco tienen ya sentencia condenatoria. Paralelamente, le aprobó a UDEFEGUA y SEDEM un proyecto de Fortalecimiento de Medidas de Seguridad dirigidas a OSC socias del PAJUST en Procesos Penales, el cual favoreció que las organizaciones socias de PAJUST actualizaran sus planes institucionales de seguridad.

Igualmente, PAJUST ha fortalecido con recursos humanos y logísticos a la Unidad de Procedimiento Especial de Averiguación del IPDH. Esta Unidad es la encargada de realizar el procedimiento especial de averiguación en casos de desaparición forzada. El compromiso del IPDH es la atención de 4 casos, dos de los cuales cuentan con sentencia condenatoria firme en contra de los imputados.

Componente: Reparación

En materia de Reparación, PAJUST se enfocó en fortalecer al Programa Nacional de Resarcimiento (PNR), a la FAFG y a organizaciones de la sociedad civil que prestaran apoyo jurídico y psicosocial a víctimas del CAI.

Respecto del primero, PAJUST procuró desarrollar herramientas enfocadas a fortalecer sus capacidades y eficiencia en la atención adecuada a víctimas del CAI. Con el cambio de gobierno y de autoridades en el PNR, PAJUST redefinió sus líneas de fortalecimiento institucional: apoyó para la elaboración de un nuevo Acuerdo Gubernativo –debido al vencimiento del plazo del Acuerdo Gubernativo 258- 2003 a finales de 2013–, que fue aprobado y permite la continuidad de los procesos de resarcimiento de las víctimas por 10 años más; la actualización de la Política Pública de Resarcimiento; la incorporación de un enfoque de género en el Programa; el desarrollo de un Programa de Resarcimiento Integral para Mujeres Víctimas de Violencia Sexual; el diseño de una propuesta del Registro Nacional de Victimas; fortalecer metodologías para la implementación de las Medidas de Resarcimiento Cultural y Material; y la integralidad de la aplicación de las medidas en general.

Por otro lado, PAJUST aprobó el proyecto de la organización Acción Ciudadana para implementar un Plan de Transparencia del PNR con el objeto de fortalecerlo con una política de transparencia,

la creación de mecanismos de recepción y seguimiento a denuncias, y el estímulo de espacios de auditoría social de la gestión para aumentar la rendición de cuentas. Asimismo, en 2013, apoyó a CAFCA para trabajar con organizaciones de víctimas para fortalecer sus conocimientos y capacidades para monitorear la implementación de planes piloto de resarcimiento integral que el PNR está en proceso de implementar, y a la organización internacional Impunity Watch para realizar un monitoreo del cumplimiento por parte del Estado de sus obligaciones frente a los derechos de las víctimas en el marco de la justicia de transición.

Para contribuir a la exhumación e inhumación de víctimas del conflicto armado como un medio importante de dignificación y reparación, PAJUST fortaleció las capacidades de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), la cual no sólo ha entregado restos a familiares para su inhumación, sino que también elabora peritajes de patrones colectivos de ejecución de víctimas a solicitud del MP, en calidad de evidencia científica. FAFG impulsó, con el apoyo de PAJUST, el funcionamiento del Laboratorio de Genética Forense, único en Centroamérica,[23] ante la necesidad de identificar a las víctimas del conflicto armado. Paralelamente, implementó la campaña "*Mi nombre no es XX*" para sensibilizar a familiares de personas desaparecidas a dar muestras de ADN para incrementar las posibilidades de lograr identificaciones por vía genética24.

En el 2012, el trabajo del laboratorio de genética forense superó varias metas establecidas (número de muestras tomadas y aumento en el procesamiento de muestras) por la localización del hasta ahora cementerio clandestino más grande del país: CREOMPAZ, en la Antigua Zona Militar 21 de Cobán, donde se han recuperado más de 300 víctimas. Adicionalmente, en el 2013, la FAFG, cubrió un área geográfica de 10 departamentos, atendiendo las demandas para realizar 111 exhumaciones recuperando un total de 468 osamentas; se logró entregar 52 Informes Periciales al MP y se llevaron a cabo 107 inhumaciones, devolviendo a los familiares un total de 431 víctimas del conflicto armado interno. También recabó 3063 muestras referenciales de ADN. 4406 muestras referenciales fueron procesadas y sus perfiles están siendo incluidos en el Banco Genético de Familiares y Víctimas de Desaparición Forzada junto a muestras de 2064 osamentas.

Las investigaciones realizadas por la FAFG se complementan con el acompañamiento jurídico y psicosocial a víctimas del CAI, ofrecido por organizaciones sociales. PAJUST relevó el acompañamiento psicosocial[25] y ello ha permitido que las organizaciones dieran acompañamiento de esta naturaleza a más de 460 procesos de investigación antropológico–forense, antes, durante y después de la exhumación e inhumación de las víctimas. Para fortalecer la calidad de la ejecución

[23] Es un laboratorio forense especializado en el análisis genético de huesos, y a su vez es capaz de analizar el ADN de cualquier tipo de muestra forense. En 2011, FAFG obtuvo la acreditación ISO 17025, certificándose que opera como un laboratorio forense regido por los estándares científicos internacionales.

[24] Durante el 2013 la FAFG logró identificar a 117 personas, usando el Sistema Multidisciplinario de Identificación Humana (SmIh), de las cuales, 53 son víctimas de desaparición forzada. Desde la aplicación de este sistema se han logrado identificar 216 osamentas, en donde el componente de análisis genético ha sido fundamental para lograr su confirmación.

[25] En las convocatorias de proyectos en los años 2011, 2012 y 2013, fueron seleccionados 35 proyectos y de ellos 19 estaban referidos a brindar acompañamiento psicosocial.

en materia psicosocial, en 2011 se realizó un Diplomado[26] dirigido a organizaciones socias y estuvo a cargo del Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial (ECAP). Cabe destacar, que mediante el acompañamiento psicosocial se ha apoyado a mujeres víctimas de violencia sexual durante el CAI, contribuyendo a reducir sentimientos de culpabilidad y/o el estigma social en su contra.

Componente: Garantías de No Repetición

Bajo este componente, el PAJUST apoya principalmente a dos socios: la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH) y el Instituto Internacional de Reconciliación Social (IIARS). En la línea de implementar medidas para asegurar que las víctimas no vuelvan a sufrir violaciones a sus derechos, COPREDEH instaló un Foro Interinstitucional con la participación de entidades públicas para la coordinación interinstitucional en la preparación de los informes de Estado ante organismos internacionales, (de carácter convencional y no convencional), y para el seguimiento de las recomendaciones emitidas por los Órganos creados en virtud de tratados internacionales de derechos humanos, de Relatores Temáticos y de otros mecanismos de supervisión internacional en derechos humanos.

En materia de promoción de los derechos humanos, COPREDEH elaboró el Manual para la Transversalización del Enfoque de Derechos Humanos con equidad que aporta a la formación en instancias del Organismo Ejecutivo. También realizó varios Diplomados dirigidos a funcionarios/as públicos para impulsar transformaciones en actitudes y comportamientos para construir un mayor compromiso con los derechos humanos. Otro apoyo de PAJUST estuvo dirigido al establecimiento de un *Sistema de Alerta Temprana* para identificar oportunamente casos de conflictividad en el país y poner en marcha, en coordinación con otras instancias gubernamentales, una serie de procesos para atenderlos. A tal efecto, la contribución de PAJUST implicó la contratación de personal (al menos 25 consultores y promotores) y la compra de equipo y vehículos. También es producto de la intervención de PAJUST la primera propuesta de Política Pública sobre Cultura de Paz 2014-2023.

Por su parte, el IIARS, a través de la exposición "*¿Por qué estamos como estamos? Un recorrido por nuestra historia*", busca sensibilizar y formar funcionarios públicos, estudiantes, maestros y organizaciones sociales con el objetivo de prevenir nuevos conflictos sociales y promover relaciones ciudadanas respetuosas. La exposición generó a su vez una propuesta pedagógica sobre relaciones interétnicas, racismo y discriminación. Dicha propuesta consiste en diferentes cursos diseñados para diversos públicos. IIARS también impulsó cursos de capacitación. Algunos de estos Cursos fueron: Formador de Formadores en Derechos Humanos; Derechos Humanos, Discriminación y Racismo; y Derechos Humanos, Relaciones Interétnicas y Cultura de Diálogo en la Gestión Educativa. Aprovechando su sede, el IIARS hospedó la exposición sobre Raoul Wallenberg, que destaca su valentía en proteger a judíos durante la Segunda Guerra Mundial, la cual fue

[26] El Diplomado abarcó 4 ejes: 1. Derechos Humanos y Trabajo Psicosocial. 2. Abordaje Psicosocial. 3. Impactos individuales, familiares y comunitarios sobre la desaparición forzada, ejecución extrajudicial, genocidio y violencia Sexual. 4. Impunidad y Justicia y su impacto en la salud mental. Implicó monitoreo del trabajo de las organizaciones, posibilitando espacios de revisión del trabajo y de aprendizaje.

promovida por la Embajada de Suecia en Guatemala. En el 2013, UNESCO solicitó al IIARS la facilitación de talleres cortos con docentes y técnicos de las Direcciones Departamentales de Guatemala sobre metodologías alternativas de enseñanza.

Otros apoyos puntuales de PAJUST en la línea de no repetición están dirigidos a Caja Lúdica, que contribuye a la prevención de la violencia, la promoción de los Derechos de la Juventud y la Memoria Histórica a través de los procesos de formación y sensibilización artística y cultural. Además, se apoyó al Museo Comunitario de la Memoria Histórica en Rabinal; el Memorial para la Concordia; el Centro de Estudios de Guatemala –CEG–, para incidir en el Congreso de la República para la ratificación de instrumentos internacionales que complementan la Corte Penal Internacional; y a Impunity Watch, para monitorear el cumplimiento del Estado de sus obligaciones en materia de verdad, justicia, reparación y no-repetición.

Red Articuladora

Como ya se ha mencionado, no existió una Red Articuladora como tal. Sin embargo si se propiciaron una serie de articulaciones y coordinaciones.

El espacio más importante de gobernanza del PAJUST es la Junta de Coordinación Ejecutiva (JCE) del Programa. En este espacio se socializan los Planes Operativos Anuales (POA), se rinden cuentas sobre los avances en todos los componentes, y se definen y asumen compromisos y acuerdos sobre complementariedad y coordinación entre los componentes.

PAJUST fomenta la articulación temática que surge entre socios, de tal modo que se promueven acciones de acercamiento entre socios de un mismo componente y entre socios de distintos componentes alrededor de un tema. Por ejemplo, PAJUST facilitó un espacio de coordinación entre el MP y organizaciones de querellantes adhesivos en relación con la investigación y persecución penal de casos de violencia sexual contra las mujeres durante el conflicto armado interno. Otro ejemplo de este tipo de articulación está relacionado con el impulso de la iniciativa de la Ley 35-90 y el Plan Nacional de Búsqueda de Desaparecidos.

PAJUST también ha promovido la articulación regional entre socios, tanto de sociedad civil como de entidades del Estado. Se han realizado reuniones de esta naturaleza en las Verapaces, en Huehuetenango y en El Quiché. En el 2013 se realizaron 10 reuniones regionales y se contó con la participación de 29 instituciones, incluyendo 5 socios estatales.

Alcance de Resultados

Verdad, Justicia, Reparación y Garantías de No Repetición, involucran una serie de acciones interrelacionadas que pueden/deben reforzarse mutuamente para efectivamente subsanar las secuelas de las violaciones a los derechos humanos. Este cruce o interrelación necesaria da la oportunidad a las víctimas de reivindicar sus derechos y de obtener una reparación adecuada. PAJUST internaliza esta concepción y aunque en el diseño del Programa los cuatro componentes se definen en forma separada, como un conjunto de acciones concretas, en la práctica PAJUST

logra importantes interrelaciones y es por ello que en determinados campos el alcance de resultados es excelente para la dignificación de las víctimas y el respeto a sus derechos humanos.

Pero además, en un contexto de impunidad, PAJUST logró que el Estado guatemalteco accediera a abordar la Justicia de Transición y a coordinar con la sociedad civil para avanzar en los cuatro componentes. PAJUST consiguió que las diferencias entre Estado y Sociedad Civil no impidieran obtener algunos acuerdos. Sin embargo, los elementos evaluados arrojan que las entidades estatales socias del Programa no han conseguido apropiarse del abordaje integral de la propuesta ni asumieron la totalidad de sus obligaciones, lo que hace necesario debatir sobre los componentes y alcances de la Justicia de Transición.

La implementación del PAJUST ha estado orientada a la dignificación de las víctimas, quienes encontraron en el Programa respaldo y acompañamiento. PAJUST ha contribuido al empoderamiento de los titulares de derechos y a que el sistema de justicia actúe según sus deberes considerando la diversidad cultural y el enfoque de género, ofreciendo una efectiva protección a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI. Pero aún está en proceso de desarrollar iniciativas que impacten en las instancias estatales que son actoras clave en Justicia de Transición para que asuman de forma sistemática e integral sus obligaciones en la materia.

Analizamos a continuación el alcance de los resultados. En el Anexo I se presenta un análisis de los indicadores y los avances reportados.

DERECHO A LA VERDAD	Efecto: *En cinco años plazo, existirá en el Estado y la Sociedad, un mayor conocimiento sobre los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con crímenes y violaciones sistemáticas, incluyendo el esclarecimiento del paradero de víctimas de desaparición forzada. El Estado, en particular el MP y el IPDH, tiene mayor acceso a información relevante para realizar la investigación y persecución penal de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno. Esto refleja la interdependencia entre verdad y justicia. La memoria colectiva rescatada será una salvaguarda fundamental contra la repetición de tales violaciones, demostrando la interdependencia entre verdad y medidas de no repetición*.
	Es en este componente donde más se observa la capacidad del PAJUST de adaptarse a las coyunturas políticas, toda vez que cuando las nuevas autoridades políticas y administrativas cierran la Dirección de los Archivos de Paz, el Programa, lejos de abandonar su apoyo al tratamiento archivístico de los documentos oficiales, incluye como aliado estratégico al Archivo General de Centro América (AGCA). PAJUST fortalece las capacidades institucionales de esta instancia y continúa el tratamiento archivístico de archivos relevantes al esclarecimiento histórico del conflicto armado interno. De esta manera, PAJUST logra que el AGCA ampare institucionalmente al AHPN. PAJUST le brinda al AHPN apoyo político, técnico y financiero, considerando su potencial informativo y probatorio. El MP, el IPDH y las víctimas sobrevivientes son las principales usuarias del AHPN. Pero más importante aún, los órganos de justicia han dado valor probatorio a todos los peritajes presentados por esta entidad. En este sentido, cabe destacar la capacidad profesional desarrollada por el AHNP para

	demostrar la autenticidad, procedencia, orden original y relación entre documentos de este acervo, así como la pericia técnica para analizar el contenido cualitativo y cuantitativo de la información. El acervo archivístico apoyado por PAJUST ha contribuido a aumentar, por un lado, el acceso a la información, pero además, la certeza jurídica en los procesos de administración de justicia. Pero su gestión también ha permitido rescatar valores y luchas por la dignidad humana, especialmente de las víctimas del CAI. De este modo, aunque el AHPN esté en el componente de Verdad ha generado importantes aportes a los otros componentes. No obstante, aunque el AHPN es asumido como acervo documental histórico por parte de las organizaciones de la sociedad civil, la IPDH, el MP y la comunidad internacional, el conocimiento público y social del AHPN es limitado, por lo que también es limitado "el mayor conocimiento sobre los acontecimientos sucedidos en el pasado en relación con crímenes y violaciones sistemáticas". Esto nos lleva a afirmar que se ha explotado poco el sentido reparador que tiene, máxime en un contexto político de negación de la verdad de los hechos ocurridos por algunos actores estatales y no estatales. El AHPN, como fuente de aprendizaje, puede aportar más al esclarecimiento de la verdad y a la memoria histórica a fin de prevenir la recreación de dinámicas y procedimientos institucionales en que se operó durante el conflicto armado interno, contribuyendo así con las garantías de no repetición. El AHPN puede aportar significativamente a la sociedad guatemalteca a conocer su pasado y comprender su presente desde un sentido profundo, simbólico y objetivo.
DERECHO A LA JUSTICIA	Efecto: *En cinco años plazo, el MP e IPDH han agilizado las investigaciones de casos paradigmáticos de violaciones a los derechos humanos cometidos durante el CAI*.
	El efecto esperado del componente ha sido alcanzado en este período de implementación de PAJUST. La investigación del MP se hizo más técnica y científica y se incorporó la pertinencia étnica y el enfoque de género en el litigio. El Programa, aprovechando la apertura y disposición de la Fiscal General del MP, aportó a la creación de políticas y mecanismos institucionales para fortalecer la investigación y persecución de los casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno (Manuales, Protocolos y Directrices). No obstante, es importante señalar que quedó un vacío en el monitoreo para verificar la aplicación e implementación adecuada de estos instrumentos. También se reconoce como un valor agregado el que PAJUST le apostara a procesos de formación para fiscales y no a capacitaciones aisladas con poco impacto. Estos procesos formativos contribuyeron a unificar criterios técnicos en derechos humanos y derecho humanitario. Por la complejidad de los casos en el marco de Justicia de Transición, PAJUST también facilitó asesores jurídicos especializados, quienes junto con fiscales del MP orientaron los casos y empoderaron la acción del MP. Estratégicamente, PAJUST fortaleció las capacidades de las organizaciones querellantes para que incidieran en el litigio y reforzaran la acción del MP a través de peritajes e investigaciones. El Espacio de Derechos Humanos, promovido por PAJUST e institucionalizado por el Ministerio Público, ha sido una herramienta efectiva para impulsar estrategias articuladas para el avance del conjunto de casos y para la investigación y persecución penal de cada caso en particular. Este Espacio constituye una experiencia efectiva de articulación de socios en torno a procesos judiciales de casos paradigmáticos, que han dado

	resultados favorables en fallos judiciales. Los aportes de PAJUST y las articulaciones generadas en el marco del Programa entre MP, organizaciones querellantes, FAFG, IPDH y el AHPN, entre otros, redundaron en sentencias condenatorias históricas y sin precedentes en el país, relacionadas con casos paradigmáticos por violaciones a los derechos humanos durante el CAI. Por ejemplo, se condenó a Efraín Ríos Montt por genocidio y delitos contra los deberes de la humanidad. Simultáneamente, gracias a PAJUST se están documentando y judicializando casos para visualizar la violencia sexual contra las mujeres durante el CAI. Pero también, estos procesos judiciales han permitido que las víctimas por primera vez rindan sus testimonios en cortes nacionales, que sean escuchadas; esto además de ser un factor importante para el litigio, es reparador para las víctimas. Asimismo, PAJUST potencia la capacidad de la IPDH para incursionar en Justicia de Transición como un proceso global, al fortalecerse la Unidad de Averiguaciones Especiales y al participar la IPDH en las articulaciones entre socios de PAJUST. Es en este componente de derecho a la Justicia donde más se nota la interrelación con otros componentes, especialmente Verdad y Reparación. Es evidente la interrelación de esfuerzos. El MP interiorizó la utilidad del AHPN y es uno de sus principales usuarios. Además, utiliza las ventajas de la evidencia forense a través de FAFG, que ha presentado decenas de Peritajes Antropológico-Forenses como prueba. También se ha dado apoyo psicosocial a las víctimas y testigos durante los procesos judiciales. En general, ha habido aportes multidisciplinarios en los casos por la interrelación entre verdad, justicia y reparación. El buen desempeño de este componente se debe en gran medida a los aportes de varios socios y es donde se evidencia claramente la articulación entre Estado y sociedad civil. La intervención de PAJUST y la apertura del MP generaron resultados tangibles en la lucha contra la impunidad en Guatemala y ello ganó la confianza de las víctimas en el MP.
DERECHO A LA REPARACIÓN	Efecto: *Un Estado, en particular PNR, que muestra mayor capacidad de brindar a las víctimas de graves violaciones a los derechos humanos medidas adecuadas, efectivas y rápidas para remediarlas, de forma apropiada y proporcional de acuerdo a su gravedad. Se buscará que el Estado y Sociedad se coordinen para garantizar más eficazmente el acceso a medidas de reparación por parte de las víctimas*.
	El Componente Derecho a la Reparación ha sido fundamental para la ubicación e identificación de personas ejecutadas y desaparecidas durante el CAI, y en la obtención de prueba científica para esclarecer la verdad de casos paradigmáticos. Asimismo, ha contribuido a que cientos de familias pudieran exhumar e inhumar los cuerpos de sus seres queridos y recibir acompañamiento jurídico y psico-social en estos procesos, para por un lado empoderarlos como titulares de derechos, y por el otro, fortalecerlos emocionalmente para superar el duelo alterado que experimentaron producto de la violencia política. Este acompañamiento se ha dado en forma diferenciada para mujeres víctimas de violencia sexual. La apuesta al trabajo de la FAFG resultó estratégica por su capacidad técnica-científica para aportar a la investigación de casos paradigmáticos del CAI. FAFG jugó un rol imprescindible en el esclarecimiento de la verdad y la justicia penal. Asimismo, sus avances en el campo de la genética forense están produciendo resultados efectivos para la identificación de personas desaparecidas en un marco de no

	reconocimiento de la memoria histórica y de negación de hechos de esta naturaleza. No obstante estos importantes logros, el Componente también presenta fuertes debilidades que alejan a las víctimas de su derecho a acceder a medidas de reparación: -PAJUST ha apoyado el eje de atención psicosocial en el marco de una estrategia orientada a construir junto con las organizaciones socias un proceso de consolidación y crecimiento en ese campo en beneficio de las víctimas. Pero no ha existido un monitoreo permanente, sistemático y especializado para garantizar que las prácticas implementadas cumplan con los estándares técnicos apropiados en la materia y asegurar los efectos esperados, con el ánimo de lograr una atención efectiva. -Ha faltado una mejor y mayor coordinación entre las organizaciones que prestan el servicio jurídico y psicosocial y entre éstas y FAFG, tanto para optimizar recursos como para compartir experiencias, lograr complementariedades y empoderar capacidades. Ello en alguna medida se debe a protagonismos institucionales. La práctica de reuniones regionales ha permitido ir superando estas deficiencias. -Las exhumaciones han respondido a una meta cuantitativa pero no a un pensamiento cualitativo que permita que la exhumación en sí, sea estratégica para la verdad, la investigación y la judicialización de casos, como para la obtención de una reparación integral. De este modo, existen exhumaciones que no han ido acompañadas con inhumaciones, aún y cuando las víctimas han sido identificadas, porque no estaban dadas las condiciones y ello genera la prolongación del duelo y la desconfianza de los familiares. -El Componente consideró como único socio estatal al PNR, sin embargo, el derecho a la reparación trasciende la acción de esta entidad, por lo que se han dado situaciones que aumentan el dolor de las víctimas ante la incapacidad de respuesta del PNR Por otro lado, esta instancia presenta debilidades estructurales que no le permiten mayor autonomía política, funcional y presupuestaria, lo cual podría impactar negativamente en el alcance de los efectos de la intervención del PAJUST respecto de su institucionalidad. Por otra parte, pese a que el PAJUST busca contribuir a que el Estado desarrolle políticas públicas y programas orientados a la justicia de transición en coordinación con la sociedad civil, en este Componente son las organizaciones de la sociedad civil las que en gran medida han asumido las obligaciones estatales sin que se previeran mecanismos para institucionalizar sus aportes. Existe poca articulación entre sociedad civil y PNR por los intereses políticos que han prevalecido en esta institución. Esto ha llevado a que no exista correlación entre el reconocimiento de la víctima como titular de derechos y la acción del Estado como portador de obligaciones.
DERECHO A LAS MEDIDAS	Efecto: *Estado emprende más medidas para asegurar que las víctimas no vuelvan a sufrir violaciones a sus derechos. Cultura de respeto a los derechos humanos promovida y confianza pública en las instituciones estatales aumentada*.
	PAJUST apoyó fuertemente la institucionalidad de COPREDEH con personal y recursos logísticos, pero no apuntó bajo este Componente a transformaciones estructurales que garanticen la no repetición, como reformas institucionales para fortalecer la democracia y el Estado de Derecho. Los compromisos del Estado a través de COPREDEH y la Secretaría de la Paz, si bien pueden considerarse

aportes orientados a la prevención de violaciones y al efecto esperado de promoción de una cultura de respeto a los derechos humanos, no están ligados a verdad, a justicia, ni a medidas de satisfacción, por lo que sus efectos son muy limitados en el marco de Justicia de Transición.

Las garantías de no repetición obedecen a una voluntad estatal transformadora, sin embargo, las altas autoridades estatales participantes en PAJUST consideran la necesidad de la Amnistía y la prescripción de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI como elementos esenciales para la reconciliación nacional. En igual sentido, recientemente el Congreso de la República expresó que en Guatemala resulta jurídicamente inviable el genocidio durante el CAI y señaló que la investigación y sanción de las graves violaciones a los derechos humanos durante este período son contrarias a la paz e impiden una definitiva reconciliación nacional. Desde esta perspectiva, la Justicia de Transición puede significar mayores niveles de confrontación.

Asimismo, no es coherente que en el marco del PAJUST a nivel nacional se impulsen procesos judiciales por graves violaciones a los derechos humanos durante el CAI y que a nivel internacional, el gobierno, con recursos de PAJUST, financie asesores que en defensa del Estado aboguen por la Amnistía y la prescripción. Esto es producto probablemente de las diferencias irreconciliables respecto del alcance de Justicia de Transición, existentes entre el nuevo gobierno y PAJUST.

PAJUST no logró incidir lo suficiente para que se aprobaran iniciativas de ley, apoyadas por el Programa y que fortalecen los estándares nacionales de justicia de transición, como la ley del Sistema Nacional de Archivos y la Ley 35-90 para la creación de la Comisión Nacional de Búsqueda de Personas Víctimas de Desaparición Forzada y Otras Formas de Desaparición. Si bien el apoyo a estos proyectos se enmarcó en el componente de Verdad, los efectos de su aprobación estarían vinculados a la No Repetición por su aporte a una cultura de derechos humanos y a la transformación de la voluntad estatal en pro de estos derechos. Por otra parte, PAJUST sí logró que se aprobaran políticas y mecanismos institucionales en el Ministerio Público para fortalecer la investigación y persecución de los casos de graves violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto armado interno (CAI).

En cuanto a la exposición "*¿Por qué estamos como estamos? Un recorrido por nuestra historia*", es importante reconocer la calidad del trabajo del IIARS y la metodología pedagógica impulsada, así como el hecho de haber llegado a sensibilizar a miles de personas, especialmente jóvenes, en la temática de reconciliación y paz social. No obstante, parece ser un esfuerzo aislado que no responde a una estrategia integral y articulada dentro de PAJUST.

En general, además de una interrelación del componente con los otros, faltó que se propiciaran espacios adecuados de reflexión y diálogo entre los distintos socios del PAJUST, especialmente después del cambio de Gobierno, para acordar medidas eficaces de no repetición que desde una perspectiva integral garantizaran realmente la prevención de violaciones a los derechos humanos como las ocurridas durante el CAI; entre ellas, las medidas simbólicas. También faltó la participación de otros actores clave en el Componente, como el Ministerio de Educación, a efecto de incorporar en la currícula escolar el tema del conflicto armado para aportar a la memoria histórica y a la prevención de la violencia. En este sentido, el MINEDUC debió ser un socio relevante y no sólo una institución ante la cual incidir.

RED ARTICULADORA PARA LA JUSTICIA DE TRANSICIÓN	Efecto: *Estado y Sociedad articulan mejor sus esfuerzos para respetar y garantizar los derechos a la verdad, justicia, reparación y medidas de no repetición*.
	La Red Articuladora tal cual fue propuesta originalmente no se implementó. Según manifestara el PNUD, su diseño se consideró poco práctico. En su lugar, en la práctica se fueron fortaleciendo otros espacios de coordinación: la Junta de Coordinación Ejecutiva, las Mesas Temáticas y las Reuniones Regionales, todos ellos con objetivos y dinámicas propias. Estos esfuerzos, no obstante, no fueron suficientes para suplir el alcance del diseño previsto para la Red Articuladora, que se establecía como un Componente del Programa, dado el reconocimiento de su importancia. Como consecuencia, faltó énfasis en la articulación estratégica entre componentes para la incidencia en políticas relacionadas con Justicia de Transición y un abordaje estratégico que respondiera a una visión macro de cómo enfrentar la debilidad estatal en Justicia de Transición. La Junta de Coordinación Ejecutiva del PAJUST, conformada por los socios del Programa, forma parte de la estructura de gobernanza del Programa y no debe considerarse como Red Articuladora, aunque en la práctica fue la única instancia de gobernanza y articulación prevista en el Prodoc que se mantuvo operativa. Se reúne periódicamente y se ha mantenido actualizada sobre los avances en los componentes; y en sus reuniones ha habido espacio para recibir retroalimentación que favorece la consolidación del Programa y del espacio mismo, en tanto genera una confluencia de esfuerzos entre socios implementadores. En este espacio se han definido compromisos y acuerdos, poniendo énfasis en el alcance de resultados. La JCE ha servido para alcanzar acuerdos pese a las diferencias políticas. Las Mesas Temáticas, surgidas según las necesidades, han resultado una buena práctica para favorecer la coordinación alrededor de un eje temático común. Respecto de las Reuniones Regionales, éstas han sido efectivas para que socios por región conozcan el trabajo integral en la zona y se logren sinergias.

Enfoques Transversales

El Programa se comprometió con el enfoque de Pueblos Indígenas y el enfoque de género, y de hecho los promovió en diferentes líneas de acción.

PAJUST llevó a cabo actividades para incluir el enfoque de género en la Justicia de Transición y fortaleció buenas prácticas de inclusión de género. En el acompañamiento jurídico y psicosocial que organizaciones de sociedad civil prestan a las víctimas, PAJUST exigió la inclusión y sensibilidad de género, lo que redundó en una mejor atención a mujeres y especialmente a mujeres víctimas de violencia sexual durante el CAI. Como corolario, varias mujeres han presentado denuncias judiciales por violaciones sexuales y esclavitud. Asimismo, mediante consultorías específicas, PAJUST ha promovido tanto en el PNR como en el MP la atención diferenciada a mujeres víctimas.

El enfoque de Pueblos Indígenas se consideró inserto, principalmente, por el origen étnico de la mayor parte de víctimas del CAI, beneficiarios finales del PAJUST, y por la naturaleza indígena de varias organizaciones que prestan acompañamiento jurídico y psicosocial, lo cual supone un abordaje débil del enfoque. Se requirieron de acciones positivas expresas para que formasen parte

de una acción estratégica. Pero hay que destacar que se abordó la pertinencia étnica en el litigio a través de peritajes culturales, lo cual fundamentó los casos de genocidio.

Monitoreo y Evaluación

Para PAJUST, el sistema de monitoreo tiene el objetivo de apoyar y verificar el logro de resultados comprometidos en los programas y en los proyectos que lo integran, la calidad de la ejecución, el cumplimiento de planes, la inclusión efectiva de las perspectivas de género y multi e interculturalidad, a la vez de contribuir a la rendición de cuentas de PAJUST. Este modelo de monitoreo implica diferentes niveles y modalidades de acompañamiento y verificación (producción y aprobación de informes, visitas, juntas específicas con socios, reuniones regionales, y otros).

El Programa ha funcionado mediante la preparación de Planes Operativos Anuales que integran los Planes Operativos de cada socio, el seguimiento del avance de las actividades en el marco de resultados mediante el requerimiento de reportes trimestrales a los socios, y a través del monitoreo de la calidad de las acciones. Todo ello fue revisado, actualizado y mejorado especialmente en los dos últimos años. En 2012, ratificado por la misión de evaluación del modelo de gestión, se trabajó fuertemente a la elaboración de rutas de elaboración de POAs, informes, mecanismos de convocatoria con sociedad civil etc...

PAJUST elaboró un Sistema de Monitoreo y Evaluación que fue revisado y actualizado, que contiene un diseño metodológico y operativo, e incluye la matriz de monitoreo de todos los indicadores de los componentes del PAJUST donde se integran las herramientas que utilizan los socios. Cada socio debía reportar con base en esta matriz. La recopilación, registro, procesamiento y actualización de las metas del PAJUST de manera trimestral se llevó a cabo con éxito, y se mantuvo al día la información del sistema Atlas del PNUD.

No obstante, los informes anuales emitidos por el Programa no reportan respecto a unas metas globales del Programa establecidas en el Prodoc, sino que dan cuenta de los avances del Programa respecto a las metas propuestas anualmente en los POA´s. Esto dificulta el análisis y la orientación hacia la obtención de los resultados de efecto contemplados en el diseño del programa.

Anualmente, también se preparó una sistematización de lecciones aprendidas que fue parte de los informes anuales, sin embargo no existe un registro que dé cuenta de la incorporación de estas lecciones en las etapas subsiguientes del Programa, su seguimiento, y que denote un aprendizaje.

Por otra parte, al no integrarse la Junta de Proyecto PAJUST, que tenía como responsabilidad la revisión anual del PAJUST y los proyectos relacionados, fue la JCE la que hizo las veces de evaluadora de la implementación, según los insumos que presentara la coordinación del Programa. En algunos casos, sobre estos insumos se tomaron decisiones programáticas.

Análisis de Riesgos[27]

PAJUST previó un listado de riesgos que podrían afectar la implementación del Programa y dio riguroso seguimiento a cada uno de ellos según las coyunturas, de tal manera que registró las medidas correctivas implementadas para mitigar esos riesgos y estableció una tabla sobre el comportamiento del riesgo (si se reduce, se elimina, se incrementa o se elimina el riesgo).

Uno de los riesgos que ha estado más presente está referido a las intimidaciones y amenazas de muerte a actores y organizaciones que manejan evidencia de violaciones a derechos humanos. En el 2010 fue diseñada e implementada una Campaña para la Dignificación de Defensores de DDHH en 22 departamentos del país, y con el apoyo del gobierno de Dinamarca se implementó el proyecto (iniciado en diciembre del 2011) de Prevención, Mitigación de Riesgos y Desarrollo de Planes de Seguridad para las entidades socias del PAJUST, implementado por la Unidad de Protección a Defensores de Derechos Humanos en Guatemala -UDEFEGUA– y la Asociación Seguridad en Democracia –SEDEM–.

Con este proyecto, varias organizaciones socias (querellantes adhesivos y asesoras de víctimas en procesos penales) del PAJUST elaboraron su Plan de Seguridad Institucional y cuentan con capacidades y destrezas para la identificación de riesgos, y son capaces de implementar medidas básicas de prevención y seguridad personal para el desarrollo de su trabajo. No obstante, más allá de estas medidas, algunas organizaciones querellantes se han referido al débil acompañamiento que tiene PAJUST en situaciones de criminalización de defensores y defensoras de derechos humanos, especialmente cuando esta criminalización proviene de instituciones estatales.

Otros riesgos políticamente relevantes que afectarían programáticamente, se concretaron, como fueron el cambio de Gobierno en el 2012, la promoción por parte de la Secretaría de la Paz de la Amnistía de graves violaciones a los derechos humanos, y que el Estado no institucionalizara y asumiera con responsabilidad financiera los procesos de justicia de transición.

Respecto del cambio de gobierno, durante el 2012 PAJUST sostuvo reuniones de alto nivel para dialogar sobre temas relevantes como el seguimiento a los archivos y el derecho a la verdad, y sobre cambios institucionales en SEPAZ, entre otros. Se lograron nuevos acuerdos y una redefinición de estrategias a partir de lineamientos acordados. Aunque PAJUST demostró flexibilidad en la reorientación de sus intervenciones por el cambio de Gobierno, se mantuvieron diferencias conceptuales fundamentales, especialmente sobre memoria histórica y justicia. No se lograron acuerdos conceptuales entre las diferencias políticas que pudieran redundar en una mejor implementación de los componentes y una mayor articulación. En relación con el riesgo relacionado con la variación presupuestaria estatal para asumir compromisos en Justicia de Transición, PAJUST le dio poco seguimiento, pese a que el presupuesto público de cada Estado, destinado a la satisfacción de las necesidades humanas, se constituye en un instrumento esencial para la realización de los derechos humanos.

[27] En el Anexo II se presenta la matriz de análisis de riesgos con los comentarios del equipo evaluador.

Comunicación

Como señalamos antes, el PAJUST no incorporó en su diseño una estrategia de comunicación, ello considerando la complejidad del contexto político respecto de Justicia de Transición, previendo la posibilidad de que la comunicación condujera a efectos adversos.

La comunicación es especialmente relevante como mecanismo que acompaña y potencia el resultado de las actividades, especialmente por la generación de apoyos sociales y políticos. Aunque Justicia de Transición es un tema políticamente complicado en Guatemala, una estrategia de comunicación acorde con esta realidad resultaba altamente pertinente en un Programa con un Componente de Verdad.

La comunicación, vista desde la comunicación para el desarrollo, y acompañada de la gestión del conocimiento, pudo realizarse desde las actividades previstas en cada uno de los componentes. Lo esencial era que estuviera prevista al menos bajo unos lineamientos estratégicos mínimos: entendimiento conceptual y necesidad estratégica, aportes de la comunicación a la gestión del conocimiento y objetivos de la comunicación.

En este sentido, la decisión de PAJUST no es valorada positivamente desde esta evaluación, especialmente dada la magnitud de los esfuerzos empleados en el programa y la relevancia de la comunicación para un Programa de estas características. Que PAJUST no incorporara la comunicación desde un inicio contribuyó de alguna manera a que el tema de Justicia de Transición no fuera difundido en la sociedad guatemalteca, que no se generara conocimiento ni debate, y que los logros en verdad y justicia no fueran comprendidos y asumidos en su real dimensión.

La divulgación y difusión del PAJUST debió ser un proceso constante, consciente y dirigido, puesto que aportaría a asegurar la sostenibilidad de los procesos en un contexto polarizado sobre el tema y lleno de riesgos. Una estrategia de comunicación integral puede implicar importantes alianzas para exigir al Estado de Guatemala el cumplimiento de sus obligaciones respecto de las medidas de justicia transicional, necesarias para consolidar el estado democrático y el estado de derecho. La Justicia de Transición y los logros de PAJUST no deben limitarse a los actores y victimas involucrados, la información debe llegar a la sociedad en general y generar en el público compromiso con los temas.

PAJUST en relación con los Estándares de Justicia de Transición

Los estándares y principios de Naciones Unidas, la jurisprudencia emitida por la Corte Interamericana de Derechos Humanos y algunas experiencias nacionales han desarrollado ricamente el tema de Justicia de Transición. Tanto el diseño como la implementación de PAJUST responden a dichos parámetros aunque no de manera exhaustiva. En el Anexo III de este informe de evaluación se hace un análisis desde cada componente de la Justicia de Transición, partiendo de lo establecido por los estándares internacionales de Derechos Humanos, comparándolo con lo establecido en el Prodoc y lo observado en la implementación del Programa.

En dicho análisis se destaca que las acciones encaminadas en el Programa como garantía de no repetición, si bien pueden encontrarse en el listado variado que ha enunciado la Corte Interamericana bajo ese concepto, no han estado acompañadas de medidas que atiendan más las cuestiones estructurales que permitieron las graves violaciones a los derechos humanos, como reformas legislativas e institucionales. Las reformas de esta naturaleza que surgieron como necesarias en el marco de PAJUST no se concretaron. Pero además, a partir del cambio de Gobierno en 2012, existen dudas sobre la voluntad transformadora del Estado que debe regir las medidas de no repetición. De hecho, el PNR retiró la carta de perdón que acompañaba a las reparaciones económicas y COPREDEH ha utilizado recursos humanos aportados por PAJUST para defender, frente a órganos internacionales, la Amnistía y la prescripción de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI.

Es importante que PAJUST evalúe si las acciones realizadas bajo este Componente han sido ejecutadas coherentemente –desde la filosofía de Justicia de Transición- y si los efectos que pretenden generar en el marco del Programa se dan en realidad.

d. Resultados: Sostenibilidad

Enfoque de sostenibilidad

La estrategia principal de sostenibilidad en el Programa es fortalecer al Estado para que asuma sus compromisos en Justicia de Transición, para lo cual se requiere: institucionalización de procesos e institucionalización financiera.

Desde este punto de vista, el Programa realizó buenos esfuerzos por conseguir la apropiación de procesos por parte del MP, con resultados notables, por la voluntad política de la Fiscal General de impulsar los juicios penales relacionados con el CAI y de incorporar en la acción del MP instrumentos que aportaran a la sostenibilidad de los procesos vinculados con la investigación y la acusación penal.

Por otro lado, el Prodoc también afirma que desarrollar capacidades nacionales no es suficiente para lograr la sostenibilidad de los procesos, pues se necesita la complementariedad de las OSC y las agencias de cooperación en la forma de mecanismos de diálogo horizontal. Esta premisa arrojó buenos frutos en su puesta en práctica, particularmente respecto a: la relación entre el MP y las organizaciones litigantes; entre el MP y FAFG; o entre el AHPN y el MP y organizaciones litigantes. Pero hubo otros ámbitos de intervención en que las relaciones Estado-sociedad civil no se desarrollaron de tal modo que favorecieran esta complementariedad, por ejemplo: en la esperada relación entre el PNR y las organizaciones trabajando la atención psicosocial; en la relación entre el PNR y FAFG y entre FAFG y el INACIF; o en la relación entre SEPAZ-COPREDEH y las demás organizaciones de sociedad civil.

Una objeción acerca del enfoque de sostenibilidad está relacionada con los procesos de capacitación realizados, especialmente los realizados desde SEPAZ-COPREDEH para la institucionalización de Derechos Humanos en otras instituciones del Gobierno. La capacitación,

para una mayor efectividad, debe estar orientada a procesos formativos más largos y contener un enfoque práctico que incluya un acompañamiento técnico. Faltó este enfoque estratégico. No así en los procesos realizados con el MP, en los cuales se incluyó el enfoque práctico y los procesos de fortalecimiento resultaron en la instalación de normas y protocolos de atención y actuación.

En cuanto a la institucionalización financiera, un logro visible es la aprobación de una dotación de 100,000 Q anuales al AHPN por parte del MICUDE. Se trata de un presupuesto simbólico de gran transcendencia, puesto que supone un reconocimiento a la existencia y labor del Archivo. También es destacable el importante fortalecimiento de parte del MP de la Fiscalía de Sección de Derechos Humanos, que ha aumentado significativamente su personal durante el curso del PAJUST, con el correlativo aumento presupuestario institucional.

En el caso del PNR, más bien se ha experimentado una constante reducción de su presupuesto, lo que refleja la fragilidad del compromiso institucional. Es un caso de especial importancia debido al rol fundamental que ocupa en el componente de *reparación* de la Justicia de Transición.

Es necesario apuntar que la estrategia programática de sostenibilidad parte de la existencia de un contexto negativo para la Justicia de Transición. Es exactamente por este contexto negativo que el trabajo con socios estatales de PAJUST fue limitado. De allí que el apoyo a entidades estatales se muestra "desequilibrado" comparado con el apoyo a la sociedad civil, porque sólo se pudo trabajar con algunas entidades y sobre determinadas materias, aprovechando las ventanas de oportunidad política. desde la perspectiva del equipo evaluador, se requirió de un más profundo análisis sobre la dimensión de la intervención, para determinar la voluntad estatal respecto de los alcances de su compromiso para la asunción de responsabilidades en Justicia de Transición y, en cualquier caso, haber ajustado los resultados esperados del Programa a esta circunstancia, para no esperar mayores resultados en Justicia de Transición desde el Gobierno/Estado y apuntar más a efectos logrados desde la sociedad civil. Máxime cuando hubo un cambio de Gobierno que supuso un cambio en la voluntad estatal. Esta circunstancia obligaba a reformular los resultados esperados por el Programa a nivel de Prodoc, lo cual no se hizo.

Bien es cierto que se trataba de un contexto altamente cambiante y dependiente de voluntades políticas, pero este contexto era también previsible y por tanto, susceptible de haberse mediado las acciones necesarias para contener su impacto a través de, por ejemplo: la instalación de mecanismos de debate a lo interno del Programa, con los organismos asesores –OACNUDH e Impunity Watch– para tener una valoración continua de la situación e ir promoviendo ajustes a la programación. Se tiene constancia de que se produjo un debate sobre el cambio de Gobierno, pero no hay indicios de que se abordaran estrategias para el cambio de escenarios políticos.

En el tema de sostenibilidad tampoco se invitó a otros actores del Estado a participar, pese a que cumplían un rol clave vinculado a la Justicia de Trancisión como el Ministerio de Educación, INACIF y otros.

Fortalecimiento de los socios

El fortalecimiento se analiza desde los dos tipos de socios participantes en el Programa: instituciones estatales y sociedad civil.

El fortalecimiento de las instituciones del Estado se produjo a dos velocidades, dependiendo del compromiso institucional para dar curso a las acciones del Proyecto. En el caso del MP, bajo la administración de la Dra. Claudia Paz y Paz, las acciones del Programa provocaron efectos institucionales de alta magnitud. Lo mismo respecto del AHPN, que aportó significativamente a la justicia. Para las demás instituciones, la intensidad de los efectos fue mucho más limitada por las razones ya expuestas. El otro ámbito de fortalecimiento es el de las organizaciones de la sociedad civil. En este caso, encontramos organizaciones que recibieron muy fuertes subvenciones para la continuidad de sus tareas y fortalecimiento institucional, aunque los resultados esperados por el Programa estaban más del lado del Estado que de la sociedad civil. Pero también, en materia de sostenibilidad, no se tiene claro hasta dónde podrán continuar las organizaciones con lo que hacen dentro de PAJUST cuando el programa termine.

Cuadro de alcance del fortalecimiento de los socios

Ministerio Público	Es la institución del Estado que mayor fortalecimiento experimentó: los fiscales recibieron formación sobre estrategias de gestión de casos relacionados con el CAI y para la investigación archivística y su relacionamiento con el AHPN; se beneficiaron de una asesoría permanente para persecución de casos del CAI; se pusieron en marcha mecanismos de articulación interinstitucional para la gestión de los casos que supusieron un aprendizaje. Además, se institucionalizaron diplomados para la formación especializada de fiscales.
PNR	El PNR realizó una serie de procesos estratégicos con vocación de permanencia que se presentan como muy oportunos desde la sostenibilidad, pero que requerirán mayor tiempo para determinar su efecto. PNR cuenta ahora con un nuevo Acuerdo Gubernativo que extiende su vida por 10 años más, así como una Política Nacional de Resarcimiento pendiente de ser actualizada, lo cual es una tarea que PAJUST tiene previsto trabajar a lo largo de 2014. El Acuerdo Gubernativo y la Política Nacional fueron consultados y validados a nivel institucional, aunque no con las organizaciones de sociedad civil, lo cual genera un déficit. También cuenta ahora con un Registro Nacional de Victimas que se encuentra en fase de consulta y validación. Lo mismo ocurre con una Metodología de Aplicación de Medidas de Resarcimiento Integral y otros procesos tendientes a lograr una mayor eficiencia y efectividad de sus intervenciones. Se encuentran en proceso de formulación con apoyo de PAJUST en la programación de actividades para 2014.
SEPAZ/COPREDEH	En el caso de SEPAZ/COPREDEH no se identifica esta acción estratégica con enfoque de permanencia. Las actividades son importantes, pero se consumen con su

	realización y no arrojan elementos para estimar efectos a futuro. Se requiere del seguimiento a las acciones específicas para determinar la puesta en práctica de los nuevos conocimientos adquiridos y sus aportes a una cultura de DDHH y en el marco de la Justicia de Transición.
UAE/IPDH	El trabajo con la IPDH es muy puntual, primero a través del GAM y luego directamente, cuando se nombró a un nuevo Procurador. Aunque la acción apoyada por PAJUST es parte de las funciones de la IPDH y la UAE está en su organigrama, el presupuesto institucional no garantiza sostenibilidad más allá de PAJUST, de hecho, cuatro de los cinco trabajadores de la unidad son financiados por el Programa.
FAFG	Se fortaleció la acción antropológica forense que favoreció exhumaciones e inhumaciones, así como labores para la identificación genética. Se elaboró y comenzó la implementación de una Estrategia y Plan de Acción de Sostenibilidad Institucional. Se trata de la instancia que experimentó mayor fortalecimiento por el Programa. No obstante, generan muchas dudas la sostenibilidad de las exhumaciones e identificaciones relacionadas al CAI, por la falta de apropiación de la institución estatal el INACIF. A este respecto, es importante reconocer que el INACIF, cuando PAJUST empezó, apenas estaba estableciéndose, por este motivo no fue considerada una opción viable para que asumiera las exhumaciones en ese momento. Durante la implementación del Programa se han realizado diversas gestiones para lograr la participación activa del INACIF en materia de reparación sin que se logre concretar.
AHPN	El AHPN fue objeto de grandes avances en cuanto a fortalecimiento institucional. Aunque cuenta también con una estrategia de sostenibilidad apoyada por PAJUST, son altos los requerimientos de su funcionamiento actual. PAJUST ha dado un acompañamiento permanente al AHPN en su incidencia frente el MICUDE para su incorporación en el presupuesto. Hasta ahora, el compromiso presupuestario simbólico de parte del MICUDE no es suficiente para garantizar la continuidad del esfuerzo realizado. El listado de los aspectos de su fortalecimiento es extenso, va desde lo puramente archivístico e investigativo, a la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Archivos, para mejorar los servicios públicos.
IIARS	IIARS tiene una oferta principal consistente en una exposición interactiva con fines educativos y de sensibilización social. Depende en gran parte de los fondos del Programa para sobrevivir. Por este motivo también genera serias dudas su permanencia. Su fortalecimiento consistió en el mantenimiento de todo el aparato para el funcionamiento de la exposición, y la inserción de un paquete metodológico en el MINEDUC.

Organizaciones querellantes adhesivos	Tuvieron un fuerte fortalecimiento desde el Programa. Como organizaciones de la sociedad civil, su sostenibilidad es muy frágil y dependiente de la voluntad y las dinámicas de la cooperación al desarrollo. Un logro sobre la sostenibilidad es que adquirieron una lógica de articulación con los otros agentes relacionados que fue altamente provechosa y rentable. Se estima que esta dinámica generada tiene una seria vocación de permanencia.
Organizaciones de la sociedad civil en materia de justicia de transición	Como organizaciones de la sociedad civil, son muy vulnerables a las dinámicas de la cooperación. Fueron apoyadas para su mantenimiento durante el curso del Programa y realizan una tarea importante, constituyendo el contacto directo con las victimas/destinatarios de la acción. Una objeción es la debilidad respecto a su capacidad de articulación entre ellas mismas a nivel local para evitar duplicaciones, homogeneizar procedimientos y establecer metas comunes. Contribuyen al fortalecimiento del derecho a la reparación y preocupa su poca sostenibilidad más allá de PAJUST.

Coordinación interinstitucional y enfoque territorial

Para un mayor efecto y más evidentes resultados con enfoque de sostenibilidad, la programación pudo haber sido más integrada. El Programa, desde el diseño, requirió mayor articulación a nivel local para potenciar las acciones con la integración de los socios.

Sobre el terreno se requirió de una mayor y más estrecha coordinación entre los diferentes socios de sociedad civil trabajando en una misma localidad, de modo que se evitaran competencias o duplicidades. También faltaron mecanismos de homogeneización de los estándares de atención, -caso de la atención psicosocial-. En general, se pudo haber trabajado el diálogo horizontal para crear espacios que proporcionaran oportunidades de intervención conjunta en aspectos de interés común, que después se pudieran abrir a otros campos de acción.

En la agenda de todas las reuniones de articulación regional se abordaron relaciones con diferentes entidades del Estado y se promovieron estrategias para mejorarlas. Estas relaciones también fueron trabajadas por PAJUST en el marco de la JCE. No obstante, la coordinación con las instituciones del Estado, especialmente con el PNR no fueron intensas para apuntar a una entrega de responsabilidades de cara a la sostenibilidad.

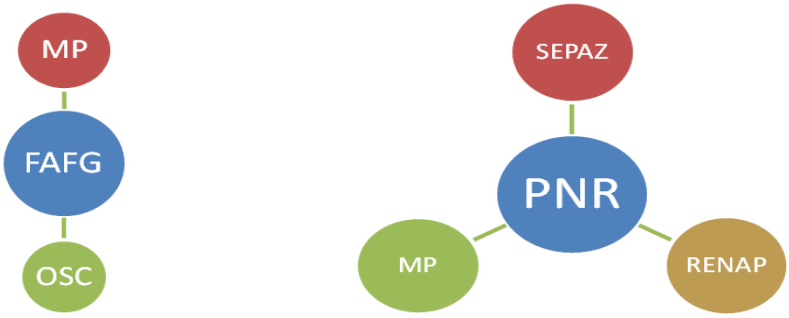
A continuación, en Gráfico 4, se pueden apreciar de forma gráfica las diferentes relaciones operativas surgidas entre los socios y sus consecuencias, más allá de la que naturalmente se propició entre todos en el marco de la Junta de Coordinación Ejecutiva.

Primeramente, destaca el MP con una red de articulaciones completa de acuerdo a las expectativas de las tareas encomendadas. Su éxito en cuanto a logros programáticos reside

precisamente en la creación de esta red de articulaciones y en la interacción de los Componentes del Programa.

Gráfico 4. Relaciones Interinstitucionales

Por otro lado, el AHPN, siendo el segundo socio con mayor peso en dimensión financiera en el Programa, desarrolló una red de articulaciones más débil. Lo mismo ocurre con FAFG, siendo el más importante socio del Programa en cuanto a dimensión.

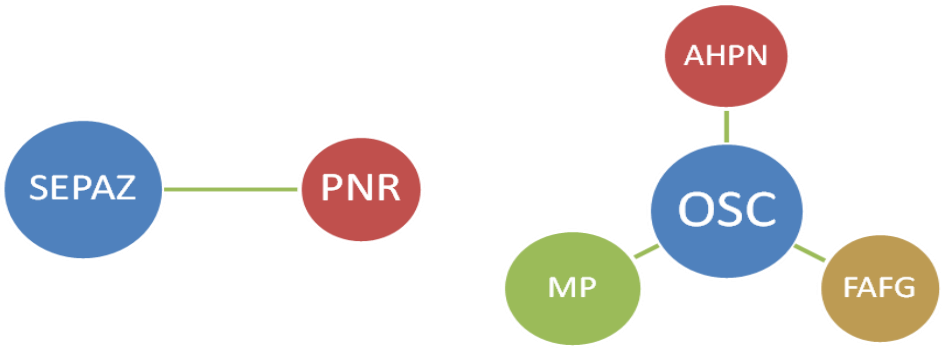


En el caso del PNR, destaca una red de articulaciones en la que el gran ausente son las organizaciones de la sociedad civil. Esto se puede deber a que no se cultivaron apropiadamente los espacios de articulación entre el Estado y la sociedad civil para generar espacios de convergencia dirigidos a favorecer el ejercicio de derechos humanos en el marco de Justicia de Transición. Hay que considerar que en el 2010-2011 la acción del PNR era más articulada con sociedad civil en temas de reparación simbólica, aunque se estime desde algunos sectores que se debía a intereses políticos electorales. Con el nuevo gobierno, el PNR termina con esta dinámica y apunta más al tema de desarrollo de proyectos productivos, los cuales son una buena alternativa pero generan duda en cuanto a su enfoque abierto y dirigido hacia la Justicia de Transición; se teme que se alejan del espíritu de la justicia de transición y se acercan más a obligaciones comunes del Estado de atención a la ciudadanía y desarrollo del país. Aunque se reclama un mayor relacionamiento de la nueva administración con la sociedad civil y prevalece la desconfianza de la sociedad civil ante la falta de respuestas efectivas y oportunas del PNR, FAFG, afirma haber tenido mayor apertura de diálogo que en los años anteriores. Con las reuniones regionales, el Programa

ha propiciado esfuerzos, que aunque incipientes, apuntan a mejorar la relación entre PNR y sociedad civil.

El caso más destacado es el de SEPAZ/COPREDEH. Su ejecución ha sido aparte de los demás socios del Programa y de los demás componentes. Se relaciona mayormente con el PNR, por ser ésta dependencia administrativa de SEPAZ. COPREDEH sólo ha tenido coordinaciones puntuales con IIARS. Esta circunstancia evidencia una falta de mecanismos desde el Programa para propiciar/obligar acciones integradas.

La sociedad civil tuvo un mejor desempeño en cuanto a articulaciones, pero solamente con instituciones estatales que consideran más afines como el MP. No se cultivaron debidamente las aproximaciones con las instituciones del Gobierno, salvo con el AHPN.



5. Conclusiones

1. PAJUST contribuye a la recuperación de la memoria histórica y a la lucha contra la impunidad mediante la implementación de justicia de transición en un país marcado por un pasado violento que afecta también la condición del presente. PAJUST dirige su acción hacia la dignificación de las víctimas y la reivindicación de sus derechos utilizando cuatro componentes: verdad, justicia, reparación y garantías de no repetición. En este sentido, PAJUST ha sido un valioso aporte para fortalecer la Justicia de Transición en Guatemala, brindándole apoyo político y financiero.
2. El Programa ha propiciado la interrelación entre componentes y la práctica arroja que entre más articulación, mayor éxito en la ejecución. El Componente Justicia, en coordinación con el Componente Verdad y el Componente Reparación, logró en cuatro años el mayor número de procesos penales y sentencias condenatorias sobre el CAI en la historia de Guatemala. Más allá de lo cuantitativo, PAJUST es artífice de logros irreversibles en el tema justicia que generan confianza de la ciudadanía en el Sistema de Justicia nacional, especialmente en el Ministerio Público. Por el contrario, el Componente Garantías de No Repetición es el más débil en cuanto a resultados al estar su acción poco articulada de los otros componentes y socios del programa.
3. PAJUST le ha mostrado al Estado una ruta en el abordaje de las víctimas del CAI: exhumación, inhumación, justicia, acompañamiento psicosocial y reparación. El Estado debe seguirla y

sumar garantías de no repetición. Tiene la estructura para hacerlo. La sostenibilidad de los logros de PAJUST respecto de esta ruta requiere esencialmente de voluntad política.

4. PAJUST se planteó la recuperación de la memoria histórica y política del país y aportar a la justicia y a la reconciliación. Efectivamente, ha contribuido a demostrar las violaciones a los derechos humanos cometidas durante el CAI, pero su contribución a la Verdad, en el sentido de mayor conocimiento sobre los acontecimientos sucedidos en el pasado y el rescate de la memoria colectiva como salvaguarda contra la repetición de tales violaciones, ha sido limitada, principalmente por la preeminencia de una postura influyente del sector gubernamental que no reconoce los hechos del conflicto armado interno, según constan en el informe de la CEH.

   PAJUST no ha optimizado sus logros para aportar a la reconciliación social. Los insumos de los archivos, principalmente del AHPN, no han sido aprovechados en su máxima expresión para generar una masa crítica capaz de transformar el Estado y la sociedad guatemalteca hacia una democracia real. Especialmente porque es imposible judicializar todos los casos, es importante relevar el carácter reparador de la verdad, y por lo tanto, la difusión y el acceso a la verdad son primordiales.

5. PAJUST apunta a facilitar espacios de diálogo y coordinación entre actores estatales y actores de la sociedad civil para alcanzar acuerdos entre las diferencias y lograr que el Estado asuma sus obligaciones en materia de Justicia de Transición. Sin embargo, el contexto político y el diseño del Programa han generado que las organizaciones de la sociedad civil continúen asumiendo, en gran parte, los deberes estatales para con las víctimas del conflicto armado interno sin que exista una apropiación plena de la responsabilidad por parte del Estado.

6. PAJUST tuvo capacidad de responder y adecuarse a las coyunturas políticas mediante la generación de un mayor diálogo entre los socios y con los socios estatales, esencialmente luego del cambio de Gobierno en el año 2012. Pero el nuevo gobierno y PAJUST, aún con los esfuerzos realizados, no lograron conciliar diferencias sustantivas en relación a aspectos fundamentales de la Justicia de Transición[28] que afectaron el alcance de Justicia de Transición y el compromiso del Gobierno.

6. Lecciones Aprendidas

1. Un Programa de las dimensiones de PAJUST debe surgir de un fuerte consenso de sus participantes en cuanto al diseño de sus alcances. Requiere de un largo tiempo de análisis y diagnóstico para medir en la mayor medida posible los pormenores de su funcionamiento, sus amenazas y los instrumentos de gestión estratégica que deberán operarse –comunicación, monitoreo y sostenibilidad–. La programación operativa debe ser lo más completa posible desde el diseño, para evitar que absorba más tiempo y esfuerzos del pensamiento estratégico que los ya de por sí necesarios durante la ejecución.

[28] Dada la postura abanderada por la SEPAZ en favor de la promoción de una amnistía, la prescripción de ciertos delitos cometidos durante el CAI y la no aceptación de la utilización de conceptos como el de genocidio.

2. En un Programa de alto contenido político es necesario mantener un diálogo de alto nivel con los socios del Estado. Según el Prodoc, este rol lo debía haber desempeñado la Junta de Proyecto junto con su órgano asesor –OACNUDH, Impunity Watch e ICTJ-. La existencia de puntos irreconciliables y las dificultades de articulación entre Estado y Sociedad Civil debían haber sido motivo de una más intensa acción hacia el diálogo.
3. Pese a que el Programa realizó exitosos esfuerzos por conseguir la apropiación de procesos por parte del MP, con resultados notables, fue débil con las otras instituciones estatales participantes. Esta diferencia de avance probablemente pudo haberse reducido de haberse producido un mayor acercamiento de posiciones mediante el diálogo. Al menos, se pudo haber corregido la orientación del Programa en aspectos que no iban a poder ser desarrollados.
4. Debieron definirse con certeza los alcances de la articulación esperada entre Estado y sociedad civil y de la voluntad política del Estado, para un más profundo análisis sobre la dimensión de la intervención y los reales efectos a lograr. Las metas cuantitativas obligaron a que la acción de los socios cubriera hasta diez Departamentos y más de 33 municipios, especialmente en el Componente de Reparación, ello no permitió optimizar los recursos ni los esfuerzos del Programa a la obtención de resultados concretos, con enfoque de acción sobre el beneficiario último, las víctimas del CAI.
5. El Programa en su diseño dio relevancia a la Red Articuladora. En la implementación esta instancia fue relegada por considerarla poco práctica, en favor de una articulación basada en el desempeño de la JCE, las reuniones regionales y las mesas de articulación temática, que aunque aportaron positivamente, no tuvieron el mismo desempeño que el planificado para la Red Articuladora.
6. Aunque no era ésta la intención del Programa, el énfasis de la intervención –programático y presupuestario– finalmente fue dirigido a potenciar el trabajo de la sociedad civil, pese a que uno de los propósitos principales de la programación consistía en trasladar competencias y responsabilidades a las instituciones del Estado de cara a la sostenibilidad. Lo anterior respondió también a un criterio de capacidad de ejecución de los socios.
7. La falta de un espacio en el que se haya podido intercambiar con representantes de pueblos indígenas –en concreto víctimas del CAI–, dificultó el nexo con los beneficiarios y el enfoque de interculturalidad.
8. No existió coincidencia entre la temporalidad del Programa y la de los procesos puestos en marcha, entre ellos, procesos judiciales, acompañamiento psico-social, exhumaciones y las inhumaciones correspondientes. Esta circunstancia se une al hecho de la existencia de un contexto de reducción de apoyos financieros por parte de los donantes de la cooperación que apoyan estos procesos. El resultado es la amenaza de dejar procesos abiertos que pueden generar efectos contrarios al pretendido por el Programa, con mayor frustración y conflictividad social.

9. Sobre el terreno no existía una coordinación estrecha entre los diferentes socios de sociedad civil trabajando en una misma localidad. Por este motivo se tendía a producirse algunas competencias o duplicidades. También faltaron mecanismos de homogenización de los estándares de atención, -caso de la atención psicosocial-. Tampoco se produjo una estrecha relación entre Estado y sociedad civil en lo local debido a la presuposición de un antagonismo.

7. Buenas Prácticas

1. El proceso de formulación del PAJUST aprovecha las lecciones aprendidas de proyectos previos como DIGAP, el PRAHPN y PASOC, lo cual le aporta mayor coherencia como programación a largo plazo y mayores posibilidades de apropiación por parte de los socios.
2. Las Mesas Temáticas donde participan varios socios del mismo o diferente componente han resultado herramientas útiles para alcanzar acuerdos de acción alrededor de un mismo objetivo. Una de las más exitosas ha sido la Mesa relacionada con los casos litigados, donde se han acordado estrategias jurídicas que han redundado en sentencias condenatorias.
3. Las Reuniones Regionales para monitorear y coordinar los proyectos de cada región, introducidas de forma tardía y todavía de forma incipiente, han servido especialmente para compartir experiencias, resultados y lograr sinergias entre organizaciones. Pero también, para acercar a socios de la sociedad civil con socios estatales pese a las diferencias políticas.
4. Es muy positivo que el programa vinculara a las organizaciones querellantes con el MP y que las organizaciones facilitaran investigaciones al MP y le capacitaran sobre temas de su especialidad relacionados con el litigio de los casos del CAI como pertinencia étnica, género, estructuras policiales y otros. Estos procesos de capacitación y aprendizaje basados en la experiencia de organizaciones de sociedad civil y articulados alrededor de Justicia de Transición, han sido fundamentales para empoderar la intervención del Ministerio Público y potenciar la voluntad política de esta institución respecto de la lucha contra las violaciones a los derechos humanos durante el CAI y contra la impunidad.
5. La inserción de asesores Jurídicos en el MP fortaleció la capacidad técnica y de investigación de la institución. Los fiscales recibieron orientación y conocimientos especializados para impulsar casos paradigmáticos. La interiorización de conocimientos sobre Justicia de Transición fue más fácil a partir de los asesores.
6. La interrelación de las organizaciones de sociedad civil representantes de víctimas con las autoridades de los municipios para avanzar en temas de reparación y suplir las deficiencias del PNR. Las organizaciones han vinculado a autoridades locales haciéndolas sentir partícipes de los procesos de reparación. Como respuesta, algunas autoridades locales han aportado intérpretes, espacios físicos para las reuniones, se han comprometido a realizar obras para facilitar las exhumaciones, han aportado nichos para las inhumaciones y han institucionalizado la oficina de la mujer para poder atender a las mujeres que sufrieron durante el CAI y para trabajar con mujeres víctimas de violencia sexual.

7. Se destaca el acompañamiento psico-social a las víctimas del CAI coordinado con el trabajo forense para que las víctimas y las comunidades puedan prevenir, atender y afrontar las consecuencias del impacto de la desaparición forzada, las ejecuciones arbitrarias y otras graves violaciones de los derechos humanos. ECAP jugó un rol fundamental en la formación de capacidades, en un primer momento, para que se comprendiera la necesidad del acompañamiento psicosocial, y luego en la capacitación de personal de las organizaciones en el tema.
8. El enfoque especializado y dirigido a abordar la violencia sexual contra mujeres durante el CAI, ha permitido identificar a aproximadamente 130 mujeres víctimas, muchas de ellas ya no tienen miedo de hablar, se integran a los grupos de víctimas, acuden a las oficinas de la Mujer de los municipios y rinden sus testimonios. Pero además, PAJUST ha incentivado el acompañamiento psico-social para que no sean estigmatizadas en sus comunidades.

8. Recomendaciones

La primera y más importante recomendación es la de continuar con el Programa. Es una responsabilidad por parte de los impulsores del Programa continuar con las dinámicas positivas hasta conseguir su sostenibilidad, o hasta su conclusión. En este sentido, es importante que una siguiente Fase contenga una lógica de cierre de procesos; de otro modo, de nuevo quedarían abiertos e inconclusos en un contexto de reducción de los apoyos de la cooperación a esta temática. El riesgo de dejar procesos abiertos en Programas de esta naturaleza es la re-victimización de las víctimas del CAI.

La Evaluación, aunque es de medio término, se hace prácticamente al concluir el Programa y por eso las recomendaciones van dirigidas a la puesta en marcha de una segunda Fase. Las recomendaciones para el siguiente período se pueden agrupar según estadios del ciclo del Programa:

<u>Diseño:</u>

- ✓ Se debe validar el compromiso genuino de las instituciones del Estado participantes y de las OSC de continuar con esta lógica de programación. Es fundamental medir de forma precisa el alcance de la futura intervención considerando el actual contexto político.
- ✓ El proceso de formulación debe contener un profundo ejercicio de reflexión y diagnóstico y sobre todo, provenir de un amplio debate de consenso. El diseño requiere de tiempo y trabajo para su correcta definición. El PNUD y el PAJUST pueden contribuir a una formulación de calidad, que permita procesos programáticos sencillos y exitosos.
- ✓ Ante la diversidad de actores y de posiciones políticas, se deben priorizar y seleccionar puntos de convergencia programática; esto es, aquellos aspectos en los cuales se produce una coincidencia temática susceptible de articulación y que sean coherentes con la Justicia de Transición. También se debe focalizar temática y geográficamente. Los puntos de convergencia aludidos deben ser consultados con los grupos de beneficiarios –víctimas del

CAI–, dado que constituyen el grupo meta de la intervención. Existe un riesgo de dispersión al introducir la consulta a los beneficiarios –y su multitud de intereses–, lo cual debe ser prevenido.

- ✓ Es muy importante precisar, en la medida de lo posible, el alcance concreto de cada línea de acción. Prever desde el diseño el grado de relacionamiento que pueda surgir en la práctica –qué, cuando, con quién–, independientemente de los necesarios ajustes que deban introducirse en el curso de la intervención. Aportará establecer una previsión de planificación por años (plurianual), para tener una referencia que guíe y evitar así picos de ejecución no previstos.
- ✓ Se ha de guardar el más alto estándar de calidad técnica de la propuesta si consideramos:
  - Responder a una estricta lógica de cadena de resultados, indicadores y metas (calidad del ML) con enfoque de derechos.
  - Apuntar a objetivos y resultados alcanzables debidamente focalizados programática y geográficamente.
  - Prever en el diseño los cambios coyunturales y mecanismos para su mitigación: matriz de riesgos.
  - Contener un correcto balance presupuestario orientado a resultados. Invertir más en aquellas actividades más estratégicas para alcanzar metas.
  - Requerir un buen desarrollo de los mecanismos y herramientas de gestión programática: monitoreo, comunicación, gestión del conocimiento y sostenibilidad.

<u>Proceso:</u>

- ✓ La Junta de Coordinación Ejecutiva debe continuar siendo el espacio de interlocución y articulación a nivel operativo. Debe continuar la misma lógica que ha adoptado de forma natural, pero introduciendo una regulación que clarifique sus nuevas funciones. Entre éstas deben constar: el seguimiento a resultados, metas e indicadores; debate sobre los reportes de resultados para la propuesta de cambios de orientación que se dirigirá a la Junta de Proyecto; discusión sobre las recomendaciones del Consejo Asesor acerca del contexto y el análisis de riesgos. En esta instancia deben participar todos los socios principales del Programa, no así las pequeñas OSC, quienes deberán tener una representación común: una por las organizaciones querellantes y otra por las de acompañamiento psicosocial. La periodicidad de sus reuniones puede seguir siendo trimestral.
- ✓ Es importante poner en marcha la Junta de Proyecto. El Programa tiene un alto contenido político y por tanto es esencial que se produzca el debate político a alto nivel. En esta instancia se deben tratar los aspectos más importantes de decisión sobre orientación del Programa, surgidos en la forma de temas concretos de decisión desde la Junta de Coordinación Ejecutiva y sobre el contexto desde el Consejo Asesor. Siendo una instancia de alto nivel, sus reuniones deben estar muy bien orientadas a la toma de decisiones concretas

para que resulten ejecutivas y prácticas. Por este mismo motivo, su periodicidad debe ser semestral o extraordinaria cuando las circunstancias lo requieran, máxime que de darse una continuidad de PAJUST coincidirá con otro cambio de gobierno y cambios en la Corte de Constitucionalidad.

- ✓ El Consejo Asesor del Programa debe tener más dinámica para la discusión del contexto y sobre el curso del Programa en general, con una mayor frecuencia de sus reuniones. En él se deben discutir también los reportes de avance –monitoreo y evaluación– que emita la coordinación del Programa para la toma de decisiones dirigida a la obtención de resultados. Siendo un Programa con un alto contenido político, es muy importante que exista y se dé seguimiento a una matriz de riesgos que incluya todos los aspectos del contexto a tener en cuenta. El Consejo Asesor tendrá una responsabilidad especial a este respecto.
- ✓ Deben existir y seguir desarrollándose los espacios más operativos de interacción con los pequeños socios de SC. Se deben fomentar las articulaciones y sinergias entre los socios considerando sus diferencias y mandatos. Los financiamientos deben estar encaminados a desarrollar tareas específicas, de forma articulada y para ámbitos geográficos concretos. Se debe evitar la duplicidad. El trabajo bajo consorcio –bajo criterios territoriales o temáticos– es una excelente forma de articulación y coordinación para aumentar la eficacia y la eficiencia, reduciendo además el gasto de financiamiento a la multitud de administraciones de cada una de las OSC.

<u>Estrategia de Intervención:</u>

- ✓ Una principal estrategia de intervención debe ser apuntar a optimizar los espacios de diálogo Estado - Sociedad Civil. Aunque se produzcan pocas coincidencias en cuanto a intereses comunes, se deben explotar al máximo puntos de convergencia para intentar ampliarlos a otros ámbitos de acción. De este modo, se avanzará en agendas mínimas comunes que apunten a procesos de reconciliación. Para ello es importante generar debate con el Estado y sociedad civil sobre el sentido y alcance de Justicia de Transición. Un espacio fundamental es la propia Junta de Proyecto, que es el espacio de dirección con participación de los socios primordiales, pero también se debe fortalecer, desde la coordinación de PAJUST, este debate en las mesas temáticas, reuniones de coordinación territorial y diálogo bilateral con los socios de Gobierno.
- ✓ Parte de los procesos puestos en marcha desde la Justicia de Transición son a mediano y largo plazo. Considerando la poca afluencia de recursos de la Cooperación, la nueva fase deberá apuntar a una estrategia de sostenibilidad, tanto desde el punto de vista de las instituciones del Estado como desde las OSC.
- ✓ En esta misma línea, se deben fortalecer las acciones en los componentes de Verdad y No Repetición como ejes principales para el cierre de ciclos. Estas acciones deben estar contenidas en una estrategia de comunicación y difusión amplia e integral dirigida a la sensibilización para lograr la movilización de apoyos sociales y políticos a la Justicia de

Transición. También se deben desarrollar y difundir la sistematización de historias de vida y lecciones aprendidas del curso del Programa.

- ✓ Generar un debate amplio sobre las acciones y estrategias dirigidas a la dignificación para evitar la re-victimización. Para definir más apropiadamente las líneas de trabajo de la siguiente Fase, se recomienda realizar un análisis de la intervención desde el punto de vista del beneficiario –víctima del CAI–, para no perder de vista la lógica de acción integral. Reflexionar especialmente sobre las diferentes circunstancias que puedan llevar a ver frustradas las expectativas generadas en el beneficiario –en los cuatro pilares de la Justicia de Transición– para evitar dicha re-victimización y el aumento de la conflictividad social. El Consejo Asesor es la instancia adecuada para realizar este análisis.
- ✓ La siguiente Fase debe tomar en cuenta a otros actores que son clave y que no han formado parte del Programa: RENAP, Ministerio de Salud, Ministerio de Educación e INACIF.

Introducir un compromiso por parte del Estado (garantía de un cierto mínimo de personal y rubros en el Presupuesto General de la Nación) para asumir paulatinamente un porcentaje determinado del costo del mantenimiento de las líneas de trabajo de PAJUST, como metas concretas para la siguiente Fase.

<u>Enfoque de Resultados/Sostenibilidad:</u>

- ✓ Se debe seguir una planificación de monitoreo y seguimiento con todos sus elementos de reporte y análisis. Ello orientado a la puesta en evidencia de la capacidad del Programa para producir cambios. Una estrategia de monitoreo requiere que se haya destinado un rubro presupuestario con esta orientación. Unido al monitoreo, una estrategia comunicativa deberá ser el apoyo a las líneas de trabajo para potenciar sus efectos mediante la búsqueda de respaldos sociales y políticos. La comunicación implica la generación de productos del conocimiento que pongan de relevancia los procesos del PAJUST, experiencias concretas y en general, que arrojen elementos útiles para poner de relevancia los logros alcanzados.
- ✓ El diseño de los resultados y actividades debe estar orientado a poner en marcha dinámicas estratégicas para producir cambios con vocación de permanencia. En este sentido, se debe asegurar que los procesos de capacitación tengan suficiente focalización, la suficiente duración como procesos formativos y prever la puesta en práctica de los nuevos conocimientos adquiridos. Para ello se requiere además, el debido acompañamiento y monitoreo, con metas a ser alcanzadas y con la posibilidad de que los conocimientos puedan ser multiplicados.
- ✓ La sostenibilidad debe ser un eje fundamental en la siguiente Fase para apuntar a cambios permanentes, y lógicas de asunción de competencias de parte de las instituciones del Estado y de complementariedad en el caso de las OSC. La sostenibilidad como estrategia debe estar articulada y presupuestada, y debe contener metas medibles.

Lineamientos temáticos:

Existen coincidencias en los intereses temáticos de los participantes en el Programa consultados, que en parte coinciden con líneas de acción ya desarrolladas y por tanto supondrían una continuidad. De forma general, Estado y sociedad civil coinciden en su interés por desarrollar los componentes de Verdad y No Repetición.

Más concretamente, se identifican algunas recomendaciones por componente:

VERDAD

- ✓ Vincular la memoria histórica con la conflictividad social actual para buscar estrategias integrales de transformación de conflictos. Y concretamente, desarrollar procesos de formación en mediación y transformación en conflictos, dirigidos tanto a funcionarios como a líderes de agrupaciones de víctimas. Todo ello desde una visión de recuperación de memoria histórica.
- ✓ Generar mecanismos de difusión y gestión del conocimiento sobre la memoria histórica, que lleguen a las comunidades de intervención. Tener a las propias comunidades como eje de acción principal. Llevar el Programa a las comunidades con actividades de recuperación y reflexión sobre la verdad, desde un punto de vista constructivo para la reconciliación social.
- ✓ Establecer alianzas con actores clave (ministerios de Educación y Cultura) para incidir en la inclusión de la memoria histórica del CAI en sus programaciones.
- ✓ Implementar una estrategia de difusión de la importancia del AHPN y generar investigaciones académicas sobre temas relevantes que contribuyan al proceso de reconciliación social. Es importante fomentar la Verdad como un elemento reparador.

JUSTICIA

- ✓ Continuar apoyando a los querellantes adhesivos en el impulso a los casos judicializados. Priorizar los casos ya judicializados sobre otros nuevos para lograr su continuidad hasta el final.
- ✓ Establecer alianzas con otros programas que fortalezcan las capacidades de Operadores de Justicia. Tanto los jueces como los fiscales, desde sus respectivas instancias de gestión, desarrollan numerosos proyectos desde la cooperación al desarrollo, incluso con los mismos donantes y entidades asesoras de PAJUST. Es necesario visualizar todo el escenario de apoyo técnico y financiero a estas instancias para favorecer intervenciones más armonizadas.
- ✓ Valorar la pertinencia del abordaje psico-jurídico en los casos del CAI para guiar la acción judicial hacia el respeto de los intereses y voluntad de las víctimas. Se recomienda la participación del ministerio de salud que cuenta con una Unidad especializada en la materia.

- ✓ Impulsar y fortalecer la gestión del conocimiento entre operadores de justicia para incorporar en las sentencias nacionales medidas relacionadas con garantías de no repetición.

REPARACIÓN

- ✓ Priorizar las inhumaciones para cerrar ciclos con enfoque de dignificación de las víctimas. Buscar un equilibrio entre exhumaciones e inhumaciones para dignificar a las víctimas e ir cerrando heridas, especialmente previendo el limitado financiamiento de la cooperación para Justicia de Transición. Evitar tener almacenamientos de osamentas. Se recomienda fomentar más fuertemente la transferencia de conocimientos y de responsabilidades de FAFG al INACIF, institución que debe ser parte formal del Programa.
- ✓ RENAP tiene un importante rol en la identificación de personas y para emitir actas de defunción, requisito básico para proceder con las inhumaciones. Se recomienda su participación directa en una nueva Fase, dado que su rol es clave para la articulación e institucionalización de los procesos.
- ✓ Se sugiere una evaluación a la implementación de metodologías y metas del acompañamiento psicosocial. Se debe tener mayor presencia en la labor de las OSC y propiciar el desarrollo de estándares mínimos comunes en la atención. Se recomienda además una articulación de todas las intervenciones en acompañamiento psicosocial a nivel local.
- ✓ Se sugiere valorar un apoyo al PNR a través de asesorías técnicas para el diseño de estrategias de implementación de modelos de reparación, tales como: proyectos productivos, inhumaciones y otros contemplados como garantías de No repetición.
- ✓ Los proyectos productivos que promueve el PNR deben respetar las formas naturales de organización de las comunidades. Pero además, estas medidas no deben diluirse en programas sociales y perder su espíritu de reparación.

NO REPETICIÓN

- ✓ Ampliar las estrategias de No Repetición de PAJUST utilizando en mayor medida el uso de los estándares del sistema interamericano e internacionales. No solo trabajar con el ejecutivo, sino también con los otros poderes de estado.
- ✓ Se recomienda explorar la implementación de proyectos productivos entre víctimas del CAI como medida de reparación de justicia de transición y no en la forma de programas sociales meramente. Es decir, aplicar enfoques de intervención que supongan dar continuidad a una lógica de intervención integral hacia las víctimas. Los proyecto productivos deben ir acompañados de elementos de verdad, de justicia y de no repetición, simbólicos o materiales con enfoque práctico.
- ✓ Apuntar hacia una Política de Estado para la No Repetición. Esta fue una voluntad recogida desde las partes, como un interés común.

- ✓ Potenciar las capacidades del Estado y de la sociedad civil para la mediación y transformación de conflictos en el marco de los componentes de justicia de transición, a través de procesos de formación especializada y de calidad dirigida a actores clave, con enfoque práctico, con metas y seguimiento a las mismas y con procesos de multiplicación establecidos y presupuestados.
- ✓ Incluir también en este componente una fuerte estrategia de comunicación para la movilización de apoyos sociales y políticos y la sensibilización social.
- ✓ Garantizar la interrelación de las garantías de no repetición con los otros componentes de Justicia de Transición, principalmente con el componente Verdad.

ANEXOS

I. MATRIZ DE INDICADORES

II. MATRIZ DE ANÁLISIS DE RIESGOS

III. MATRIZ DE REFERENCIAS INTERNACIONALES DE ESTÁNDARES INTERNACIONALES PARA LA JUSTICIA DE TRANSICIÓN

IV. TABLAS DE DESEMPEÑO FINANCIERO

V. MATRIZ DE EVALUACIÓN

VI. LISTADO DE PERSONAS ENTREVISTADAS