

Referencia: Expediente 4427-2020,
Corte de Constitucionalidad de
Guatemala



Amicus Curiae

Presentado por el **Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Criminología**
de la Universidad de Gante, Bélgica

Ante la **Corte de Constitucionalidad de Guatemala**

Estándares internacionales en materia de reparación y derechos de las víctimas, vinculado al
Programa Nacional de Resarcimiento, específicamente en relación con las víctimas de la Aldea
Q'oq'ob (Cocop).

Ciudad de Guatemala, 29 de diciembre 2020

Contenido

I.	Objetivo del Amicus Curiae.....	1
II.	Antecedentes	2
III.	Estándares internacionales en materia de reparaciones	4
	1. Del surgimiento de una obligación estatal al desarrollo de un derecho de las víctimas la reparación.....	4
	2. El carácter integral de las reparaciones.....	8
	3. Los programas administrativos de reparaciones	11
	4. Programas administrativos de reparaciones y su relación con programas de desarrollo..	12
	5. Participación de las víctimas en los programas administrativos de reparaciones.....	15
	6. Protección de información sensible sobre las víctimas.....	17
	7. Tratamiento de las víctimas	17
IV.	Conclusión	19
V.	Petición	20

I. Objetivo del Amicus Curiae

El Centro de Derechos Humanos de la Facultad de Derecho y Criminología de la Universidad de Gante¹ es un centro académico especializado en derecho internacional de los derechos humanos (en adelante DIDH). Cuenta con un dinámico equipo internacional integrado por investigadores con amplia experiencia en investigación y enseñanza del derecho internacional, regional, nacional y comparado de los derechos humanos. Los miembros del Centro de Derechos Humanos trabajan en diversos proyectos de investigación sobre los siguientes temas: pluralismo jurídico, justicia transicional, libertad de expresión, género, derechos de los pueblos indígenas y sistemas regionales de protección de los derechos humanos. Los miembros también participan activamente en la práctica de los derechos humanos mediante la supervisión de casos en clínicas jurídicas y la presentación de intervenciones de terceros ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH).

El objetivo del presente escrito de *amicus curiae* es aportar consideraciones de derecho internacional sobre la naturaleza, alcance y contenido de las reparaciones integrales a las que tienen derecho las víctimas de violaciones graves al DIDH y al derecho internacional humanitario en el contexto del conflicto armado interno en Guatemala. Adicionalmente, se aportan consideraciones jurídicas concernientes a la relación entre los programas administrativos de reparación y los programas de desarrollo, haciendo énfasis en las similitudes y diferencias entre estos programas en cuanto a sus orígenes, objetivos y destinatarios.

La finalidad es ofrecer argumentos jurídicos y fácticos para que la Honorable Corte de Constitucionalidad de Guatemala, al resolver en definitiva el amparo interpuesto en contra del Presidente de la República de Guatemala, tenga los sustentos jurídicos sobre los estándares internacionales en materia de reparaciones integrales, que se basa en los agravios siguientes: la omisión de una entidad idónea y especializada a donde dirigir peticiones, la desnaturalización de la política de reparaciones a raíz de la adscripción del Programa Nacional de Resarcimiento (en adelante PNR) al Ministerio de Desarrollo Social, y la inexistencia de protocolos para la protección de la información de las víctimas.

El presente *amicus curiae* acompaña la acción constitucional de amparo identificada con el número de expediente 4427-2020 de fecha nueve de diciembre de 2020, interpuesta por el Comité de Víctimas de la Aldea Q'eq'ob (Cocop), ubicada en el municipio de Santa María Nebaj, departamento de El Quiché, con el acompañamiento y auxilio legal del Bufete Jurídico de Derechos Humanos y el Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas (CAFCA).

¹ El presente *amicus curiae* fue elaborado por Gretel Mejía Bonifazi, investigadora doctoral del proyecto *Justice Visions*, que estudia las experiencias de participación de las víctimas en procesos de justicia transicional. Agradezco al Bufete Jurídico de Derechos Humanos y al Centro de Análisis Forense y Ciencias Aplicadas por las valiosas observaciones hechas durante la redacción del presente *amicus curiae*.

II. Antecedentes

Según refiere la Comisión de Esclarecimiento Histórico (en adelante CEH), el 16 de abril de 1981 en la aldea d Q'oq'ob (Cocop), del municipio de Santa María Nebaj, departamento de El Quiché, miembros del Ejército de Guatemala procedentes de los destacamentos militares de Nebaj y Cotzal ejecutaron a por lo menos 67 personas, entre ellas hombres, mujeres y niños. La mayoría de la población era socia de la cooperativa de Cocop. Las víctimas fueron fusiladas y quemadas dentro de sus casas. Algunos sobrevivientes lograron escapar. Otros fueron capturados y llevados al centro de reeducación en Xemamatzé, donde torturaban e interrogaban a las personas capturadas. Se presume que la acción se realizó como represalia a un ataque guerrillero ocurrido en Visán, donde murió un oficial del Ejército de Guatemala.² En mayo de 2006, los sobrevivientes de la comunidad de COCOP iniciaron un proceso de reparaciones ante el PNR a través de la presentación de un memorial de agravios de carácter colectivo con la finalidad de obtener resarcimiento integral de acuerdo con los estándares internacionales en la materia.

En 2002, el gobierno del presidente Alfonso Portillo, firma una Política Nacional de Resarcimiento, el cual cobra vida jurídica por medio de los Acuerdos Gubernativos 258- 2003, del 7 de mayo del 2003 y el 88-2004 del 6 de julio del 2004. El PNR surge con el objetivo de cumplir los compromisos en materia de reparación de las víctimas que el Estado de Guatemala asumió al firmar los Acuerdos de Paz,³ así como con las recomendaciones contenidas en el Informe de la CEH⁴. De acuerdo con el artículo 1 del Acuerdo Gubernativo 258-2003, la finalidad principal del PNR es otorgar “resarcimiento individual y/o colectivo de las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el enfrentamiento armado interno.” Inicialmente creado por un período de diez años, en 2013 se extendió su vigencia hasta el treinta y uno de diciembre del año 2023. A través del Decreto 145-1996, Ley de Reconciliación Nacional, se asigna a la Secretaría de la Paz (en adelante SEPAZ) como la entidad encargada de hacer efectivo el resarcimiento a través de programas para las víctimas del conflicto armado interno. Por lo tanto, el PNR ha funcionado en coordinación de la SEPAZ desde su creación.

Diversas organizaciones de víctimas han insistido en la necesidad de crear una ley de reparación integral que garantice la estabilidad jurídica e institucional del PNR. La preocupación de las víctimas se basa en que cada gobierno de turno tiene la libertad para modificar el programa de manera discrecional. Esto se evidencia en el hecho que el acuerdo gubernativo que crea el PNR ha sido modificado en tres ocasiones: en 2004, 2005 y 2013. A raíz de estos cambios discrecionales, en 2006 diversas organizaciones de víctimas presentaron al Congreso de la República la iniciativa de Ley 3551 sobre el Programa Nacional de Resarcimiento, la cual aun está pendiente de

² Comisión para el Esclarecimiento Histórico, Informe Guatemala Memoria del Silencio, Caso Ilustrativo 3040, pág. 1036.

³ Compromisos contenidos en el Acuerdo Global sobre Derechos Humanos, el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado, y el Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Por medio del Decreto del Congreso de la República 52-200, Ley Marco de los Acuerdos de Paz se reconoce el carácter de los acuerdos como compromisos de Estado (Artículo 3), por lo que es obligación del Estado ejecutar e impulsar los cambios normativos, institucionales y de políticas públicas que promueva la más amplia participación de la sociedad (Artículo 4).

⁴ El informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico recomienda, con carácter de urgencia nacional, crear un Programa Nacional de Reparación para las víctimas de las violaciones de derechos humanos y hechos de violencia vinculados al conflicto armado y sus familiares. Comisión para el Esclarecimiento Histórico, pág. 52.

aprobación. Aunado a la falta de solidez normativa, el PNR ha enfrentado un gradual debilitamiento a cargo la implementación del programa. Estas modificaciones han sido particularmente notorias durante los periodos presidenciales de Otto Pérez Molina y Jimmy Morales.

Debido a estas falencias, existe la latente preocupación respecto a la ineficacia e inoperancia del PNR, así como que este pueda ser clausurado sin haber cumplido con los derechos y las demandas de reparación integral a favor de las víctimas. El PNR ha tenido minúsculos avances en su misión de reparar integralmente a las víctimas del conflicto armado interno de conformidad con los estándares desarrollados por el DIDH. En este sentido, cientos de víctimas a quienes no se les ha garantizado en forma efectiva su derecho a la reparación han promovido diversas acciones legales, tanto de índole constitucional, como ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos (en adelante SIDH), en relación con las falencias estructurales del PNR y, en general, de la política de reparación del Estado de Guatemala. Ya en 2019, la Corte de Constitucionalidad ordenó al Estado de Guatemala, garantizar en forma efectiva la continuidad del PNR, así como dotarlo de las capacidades necesarias de manera que pueda cumplir con el fin para el cual fue creado.⁵

A pesar de las numerosas acciones legales, políticas y de otra índole promovidas por las víctimas, el actual Gobierno de Guatemala, presidido por Alejandro Giammattei, mantiene la misma tendencia arbitraria. En fecha 30 de julio de 2020, sin haber consultado a las víctimas, decretó un conjunto de disposiciones contenidas en los Acuerdos Gubernativos que disponen desmantelar la institucionalidad de la paz. Estos acuerdos abarcan las siguientes medidas:

- i) Supresión de la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) por medio del Acuerdo Gubernativo 97-2020;
- ii) Cierre de la Secretaría de la Paz (SEPAZ) y traslado del Programa Nacional de Resarcimiento al Ministerio de Desarrollo Social, por medio del Acuerdo Gubernativo 98-2020;
- iii) Cierre de la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos (COPREDEH), por medio del Acuerdo Gubernativo 99-100.

Debido a que el presente *amicus curiae* tiene como objetivo ilustrar a la Honorable Corte sobre los estándares internacionales en materia de reparaciones integrales, su análisis se limitará al contenido normativo del Acuerdo Gubernativo 98-2020. Al respecto, el artículo 1 de este acuerdo “deroga el Acuerdo Gubernativo Número 115-2001 de fecha 13 de marzo de 2001, mediante el cual se creó la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República, y el Acuerdo Gubernativo Número 430-2001 de fecha 18 de octubre de 2001 mediante el cual se emitió el Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República.”

El artículo 2, del Acuerdo Gubernativo 98-2020, por su parte ordena que “El Programa Nacional de Resarcimiento se adscriba al Ministerio de Desarrollo Social con todos los componentes de su creación y ejecución contenidos en el Acuerdo Gubernativo Número 258-2003 de fecha 07 de

⁵ Corte de Constitucionalidad, Expediente 6238-2016, Apelación de Sentencia de Amparo, 17 de enero de 2019.

mayo de 2003 y sus reformas, para lo cual dicho Ministerio deberá realizar las acciones indispensables para la ejecución de dicho Programa.”

Finalmente, el artículo 4 ordena que: “Todos los registros, fichas, correspondencia, actas, expedientes, archivos históricos y toda información contenida en cualquier formato que se encuentre actualmente en trámite, custodia, archivo y/o resguardo de la Secretaría de la Paz de la Presidencia de la República -SEPAZ-, de sus direcciones, coordinaciones, unidades y dependencias, deberán ser entregados físicamente y en cualquier otra forma de almacenamiento de datos, en un plazo que no exceda de noventa días contados a partir del día siguiente de la vigencia de la presente disposición, a la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia, quien será responsable de la administración, custodia y depósito de la misma, con el objeto de identificarla, clasificarla y resguardarla; debiendo remitir los expedientes administrativos que se encontraban en trámite a las dependencias del Organismo Ejecutivo competentes, para lo que corresponda.”

Las disposiciones normativas contenidas en el Acuerdo Gubernativo 98-2020 constituyen serias afectaciones a la naturaleza jurídica, objetivos y funcionamiento del Programa Nacional de Reparaciones. Asimismo, estas reformas afectan los derechos de las víctimas a disponer de un recurso efectivo, obtener reparaciones integrales y participar significativamente en el diseño e implementación de las medidas de reparación. Debido a estas implicaciones, las siguientes secciones desarrollarán los estándares internacionales relativos a los siguientes temas: la evolución del derecho a la reparación a la luz del DIDH, el carácter integral de las reparaciones, la relación de los programas administrativos de reparaciones con los programas de desarrollo, el derecho de participación, la protección de los datos personales y el tratamiento digno de las víctimas.

III. Estándares internacionales en materia de reparaciones

1. Del surgimiento de una obligación estatal al desarrollo de un derecho de las víctimas la reparación

El principio de derecho internacional que consolida la obligación estatal de proporcionar reparaciones se remonta al periodo anterior a la Segunda Guerra Mundial. Ya en 1927 la Corte Permanente de Justicia Internacional, antecesora de la actual Corte Internacional de Justicia, en el asunto de la *Fábrica Chorzow* (reclamación por indemnización de Alemania vs. Polonia) estableció que: “Es un principio del derecho internacional que el incumplimiento de un compromiso implica la obligación de hacer una reparación en forma adecuada.”⁶ Si bien esta sentencia concibe a la reparación como una obligación interestatal en caso de incumplimiento de compromisos, esta interpretación sentó un precedente que permitió desarrollar el concepto de reparaciones que se observa actualmente en la práctica universal y regional del derecho internacional.⁷

⁶ Corte Permanente de Justicia Internacional, asunto de la Fábrica Chorzow (reclamación por indemnización de Alemania c. Polonia), 101927 Ser. A Número 9, 21 de noviembre de 1927, pág. 21.

⁷ Esta posición ha sido citada y confirmada en casos posteriores ante la Corte Internacional de Justicia, entre ellos el asunto del Proyecto Gabcikovo-Nagymaros, (Hungría v. Eslovaquia), Reporte CIJ 1997, pág. 7, párr. 149–52 y el Caso sobre actividades armadas en el territorio del Congo (República Democrática del Congo c. Uganda) Reporte CIJ 2005, pág. 82, párr. 259. Además, a nivel regional ha sido confirmada en casos como Tribunal Europeo de Derechos

Las atrocidades cometidas en la Segunda Guerra Mundial propiciaron una serie de cambios en el orden jurídico internacional. Numerosos tratados internacionales, decisiones judiciales y prácticas y costumbres estatales empezaron a reconocer a la persona como titular de derechos frente al Estado. En particular, el surgimiento del DIDH con un *corpus iuris* a nivel universal y regional contribuyó a establecer procedimientos para que los individuos presentaran demandas contra los Estados. Este cambio en el derecho internacional reconoce a los individuos como sujetos del derecho internacional y a los Estados como responsables de respetar, proteger y cumplir los derechos de todas las personas bajo su territorio. Este desarrollo en el derecho internacional también consagró no sólo el derecho de las víctimas de violaciones a los derechos humanos y las violaciones graves del derecho internacional a presentar demandas de resarcimiento y reparación ante mecanismos de justicia, sino también la obligación estatal de reparar a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. Esta lógica ha sido afirmada por la Comisión de Derecho Internacional al reconocer que cuando existe una obligación de reparar, el individuo debe ser visto como el último beneficiario en su calidad de titular de derecho.⁸

Este derecho de las víctimas se ha consolidado a través de una combinación de derecho blando (*soft law*), compuesto por declaraciones de principios y directrices básicas, y de instrumentos internacionales vinculantes.⁹ Con respecto a estos últimos, el derecho a la reparación se encuentra regulado en tratados internacionales del sistema universal¹⁰ y regional¹¹ de derechos humanos. Además, los principales instrumentos del Derecho Penal Internacional¹² y el Derecho Internacional Humanitario¹³ también regulan el derecho de las víctimas a una reparación. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos (en adelante Corte IDH) ha advertido “una tendencia en el ámbito del derecho internacional a reconocer a las personas víctimas de actos ilícitos como sujetos titulares de derechos en tal carácter, inclusive respecto a medidas de reparación.”¹⁴ Por su parte, el Comité Internacional de la Cruz Roja ha confirmado que la responsabilidad del estado en materia de reparaciones se ha convertido en una norma consuetudinaria humanitaria en conflictos armados internacionales y no internacionales.¹⁵

Humanos, Caso Papamichalopoulos c. Grecia (Artículo 50), Ser. A, No. 330-B, 1995, párr. 36 y Corte IDH, Caso Velásquez Rodríguez, Ser. C, No. 4, 1989, párr. 134.

⁸ Comisión de Derecho Internacional de la Organización de las Naciones Unidas, Commentaries on the Draft Articles on Responsibility of States for Internationally Wrongful Acts, artículo 33, párr. 3.

⁹ Evans, Christine, *The Right to Reparation in International Law for Victims of Armed Conflict*, Cambridge University Press, 2012.

¹⁰ Artículo 8 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, artículos 2(3), 9(5) y 14 (6) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, artículo 6 de la Convención Internacional sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Racial, artículo 14 de la Convención contra la Tortura y Otros Tratos o Penas Crueles, Inhumanos o Degradantes, artículo 39 de la Convención sobre los Derechos del Niño, y artículo 24(4) de la Convención internacional para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

¹¹ Artículo 8, 25 y 63, Convención Americana sobre Derechos Humanos, artículo 10 de la Convención Interamericana sobre Desapariciones Forzadas, y artículos 6, 13 y 41 del Convenio Europeo de Derechos Humanos.

¹² Artículos 68, 75 y 79 del Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional; Regla 34 de las Reglas de Procedimiento y Evidencia del Tribunal Penal Internacional para la Ex – Yugoslavia.

¹³ Artículo 3 del Convenio de La Haya relativo a las leyes y usos de la guerra terrestre; artículo 91 el Protocolo Adicional a los Convenios de Ginebra del 12 de agosto de 1949 relativo a la protección de las víctimas de los conflictos armados internacionales.

¹⁴ Corte IDH, Caso García Lucero y otras Vs. Chile. Excepción Preliminar, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 28 de agosto de 2013. Serie C No. 267, párr. 186.

¹⁵ Henckaerts, Jean-Marie y Doswald-Beck, Louise, *Customary International Humanitarian Law Volume I*, 1995, Rule 150.

En la misma línea, el sistema universal de derechos humanos ha desarrollado el derecho a la reparación a través de instrumentos no vinculantes. En 1985, la Asamblea General de la Organización de las Naciones Unidas (en adelante AGNU) adoptó la *Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder* (en adelante ‘Principios fundamentales para las víctimas de delitos’) el cual señala en su artículo 4 que “las víctimas serán tratadas con compasión y respeto por su dignidad. Tendrán derecho al acceso a los mecanismos de la justicia y a una **pronta reparación del daño que hayan sufrido**.”¹⁶ En 2005, el Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas adoptó *el Conjunto actualizado de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad* (en adelante ‘Conjunto de Principios contra la impunidad’) el que establece: “Toda violación de un derecho humano da lugar a un **derecho de la víctima o sus derechohabientes a obtener reparación, el cual implica el deber del Estado de reparar** y el derecho de dirigirse contra el autor.”¹⁷ Asimismo, menciona que el ámbito de aplicación del derecho a obtener reparación debe abarcar “todos los daños y perjuicios sufridos por las víctimas... y **comprenderá medidas de restitución, indemnización, rehabilitación y satisfacción según lo establece el derecho internacional**.”¹⁸ (resaltado propio).

La adopción en 2005 de un instrumento específico que consagra los derechos de las víctimas, los *Principios y Directrices Básicos de la ONU sobre el Derecho de las Víctimas de Violaciones Manifiestas de las Normas Internacionales de Derechos Humanos y de Violaciones Graves del Derecho Internacional Humanitario a Interponer Recursos y Obtener Reparaciones* (2005) (en adelante ‘Principios y directrices básicos sobre reparaciones’) constituye un punto de referencia crucial, ya que desarrollan el contenido y carácter del derecho a la reparación, con el objetivo de servir como una herramienta para orientar políticas y prácticas centradas en las víctimas. Estos principios han sido incluidos en numerosas sentencias de la Corte IDH y por diversos órganos internacionales de derechos humanos, así como en instrumentos internacionales como el Estatuto de Roma de la Corte Penal Internacional y Convención internacional de las Naciones Unidas para la protección de todas las personas contra las desapariciones forzadas.

Los Principios y directrices básicos sobre reparaciones establecen el derecho de las víctimas a una **reparación adecuada, efectiva y rápida del daño sufrido**.¹⁹ Esta reparación debe ser proporcional al daño sufrido y tiene por finalidad “promover la justicia, remediando las violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o las violaciones graves del derecho internacional humanitario.”²⁰ Además, se reconoce el derecho que disponen las víctimas a un recurso judicial o administrativo, así como el acceso a mecanismos, modalidades y

¹⁶ AGNU, Declaración sobre los principios fundamentales de justicia para las víctimas de delitos y del abuso de poder Resolución 40/34 de fecha 29 de noviembre de 1985.

¹⁷ Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, Conjunto actualizado de principios para la protección y la promoción de los derechos humanos mediante la lucha contra la impunidad (Conjunto de principios contra la impunidad), Resolución 72/2004, principio 31.

¹⁸ Conjunto de principios contra la impunidad, principio 34.

¹⁹ AGNU, 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 (Principios y directrices básicos sobre reparaciones) Resolución 60/147, 16 de diciembre de 2005, VII, 11, literal b.

²⁰ Principios y directrices básicos sobre reparaciones, op. cit., IX, 15.

procedimientos justos e imparciales para ventilar sus demandas.²¹ Estos derechos generan obligaciones estatales de conceder reparación a las víctimas por las acciones u omisiones que puedan atribuírsele y constituyan violaciones manifiestas de las normas internacionales de derechos humanos o violaciones graves del derecho internacional humanitario.²² (resaltado propio).

Con respecto a la obligación estatal de reparar, el DIDH ha interpretado esta obligación como parte fundamental a la obligación de proveer un recurso efectivo. El Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas en su Observación General 31 enfatizó que **“si no se otorga una reparación a los individuos cuyos derechos han sido violados, la obligación de proporcionar un recurso efectivo no se cumple.”** y a su vez reiteró que las reparaciones deben comprender: restitución, compensación, rehabilitación, medidas de satisfacción y garantías de no repetición.²³ El Comité contra la tortura al interpretar el Artículo 14 de la Convención contra la Tortura reconoció que no sólo contiene el derecho a una “justa y adecuada compensación sino que también impone a los Estados el deber de garantizar la compensación para la víctima ... la que debe cubrir todos los daños sufridos por la víctima, entre ellos, la restitución, indemnización y rehabilitación de la víctima, así como medidas para garantizar la no repetición de las violaciones.”²⁴

La importancia del derecho a la reparación ha sido señalada por el *Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición* (en adelante Relator Especial), ya que al ejercerlo **“las víctimas logran que se reconozca su condición de víctimas, y lo que es más importante, su condición de titulares de derechos...** por lo tanto las reparaciones son las únicas medidas que desde su concepción procuran beneficiar directamente a las víctimas.²⁵ El Relator Especial enfatiza que para que las reparaciones sean consideradas como medidas de justicia se requiere que hagan un **“reconocimiento de la responsabilidad** y debe estar vinculado precisamente a la verdad, los enjuiciamientos penales y las garantías de no repetición.”²⁶ Esto ubica a las reparaciones como pilar fundamental de la justicia transicional.

En este sentido, académicos enfatizan que por medio de las reparaciones “se restaura la dignidad de las víctimas ya que se reconoce el daño sufrido por ellas, así como se fortalece su estatus de ciudadanos con plenitud de derechos... y este reconocimiento es fundamental para que la sociedad entera rechace que hayan sucedido y permita el establecimiento de un nuevo orden social en el que las atrocidades del pasado sean consideradas inaceptables y no vuelvan a suceder.”²⁷ De acuerdo con Roth-Arriaza, las reparaciones son la “encarnación del reconocimiento de una sociedad de los

²¹ Principios y directrices básicos sobre reparaciones, op. cit., VIII, 12.

²² Principios y directrices básicos sobre reparaciones, op. cit., IX, 15.

²³ Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas Observación General No. 31, La índole de la obligación jurídica general impuesta, HRI/GEN/1/Rev.7, 2004, párr. 225.

²⁴ Comité contra la Tortura, Caso Kepa Urra Guridi vs. España, 212/2002, 17 de mayo de 2005, párr. 6.8.

²⁵ AGNU, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Pablo de Greiff (‘Informe del Relator Especial sobre reparaciones’), A/69/518, 14 de octubre de 2014, párr. 9 y 10.

²⁶ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 11.

²⁷ Uprimny, Rodrigo y Saffon María Paula, Plan Nacional de Desarrollo y reparaciones: Propuesta de un programa nacional masivo de reparaciones administrativas para las víctimas de crímenes atroces en el marco del conflicto armado. Dejusticia, 2007. p. 5, https://cdn.dejusticia.org/wp-content/uploads/2017/04/fi_name_recurso_57.pdf.

daños infligidos y en este sentido cumplen una doble función; **por una parte buscan compensar la pérdida y restaurar el nombre de las víctimas, pero también reintegrar a poblaciones marginadas en la sociedad para permitirles ser parte de la reconstrucción del país.**²⁸ Esto significa que las reparaciones no sólo buscan restituir el daño, en la medida que eso pueda ser posible, sino también tienen una **vocación transformadora** que lleve a superar las situaciones de violencia y exclusión en las que viven las víctimas, y que dieron origen a la violación de los derechos humanos.

2. El carácter integral de las reparaciones

Como se menciona en el apartado anterior, diversos órganos del sistema universal han reconocido que el derecho de reparación no sólo se reduce a una compensación económica, sino que también abarca otras medidas tendientes a la restitución, satisfacción, rehabilitación, garantías de no repetición. El Comité de los Derechos Humanos ha señalado con respecto al artículo 7 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (prohibición de la tortura u otros tratos crueles, inhumanos o degradantes) que el **“derecho a una reparación efectiva, incluye la indemnización y la rehabilitación más completa posible.”** En cuanto a esta última, debe incluir **“atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales”**²⁹

Sin embargo, la Corte IDH ha jugado un papel fundamental al desarrollar una creativa e innovadora jurisprudencia en materia de reparaciones integrales. Por medio de una interpretación amplia, la Corte IDH ha ordenado a los Estados implementar medidas de satisfacción y garantías de no repetición que toman en cuenta la realidad socioeconómica y cultural de la región, así como la situación de vulnerabilidad de ciertas víctimas. Por ejemplo, en el *Caso Aloeboetoe y otros Vs. Surinam*, la Corte IDH además de ordenar compensación económica a los familiares, otorgó medidas de carácter colectivo, incluida la instalación de una escuela y un dispensario médico.³⁰ Otro ejemplo lo da el paradigmático caso *Caso Loayza Tamayo vs. Perú*, en el cual la Corte IDH desarrolló el concepto de *proyecto de vida*, que abarca una indemnización por daños al desarrollo profesional y personal de la víctima.³¹

Asimismo, la Corte IDH en su jurisprudencia ha sentado importantes precedentes al reconocer a comunidades como beneficiarias de reparaciones colectivas. En el caso *Masacre Plan de Sánchez vs. Guatemala*, la Corte ordenó al Estado además de otorgar indemnización, emprender una serie de medidas encaminadas a lograr la restitución, rehabilitación y satisfacción a través del reconocimiento de las víctimas.³² En la misma línea, en el caso *Masacre de las Dos Erres vs. Guatemala* ha señalado que ciertos casos, por ejemplo, masacres, presentan una diversidad de afectaciones tanto en la esfera individual como colectiva. En este sentido reconoce que: “las

²⁸ Roth-Arriaza, Naomi, ‘Reparations, decisions and dilemmas’, *Hastings International and Comparative Law Review*, 27(2), 2004, pág.160.

²⁹ Comité de Derechos Humanos de la Organización de las Naciones Unidas, Observación General No. 20, artículo 7: Prohibición de la tortura u otros tratos o penas crueles, inhumanos o degradantes, HRI/GEN/1/Rev.7, 1992, párr.173.

³⁰ Corte IDH, Caso Aloeboetoe et al. v. Surinam, Sentencia de reparaciones y costas, 10 de septiembre de 1993, párr. 116 (5).

³¹ Corte IDH, Caso Loayza Tamayo Vs. Perú, Sentencia de Reparaciones, 27 de noviembre de 1998, párr. 147 y 148.

³² Corte IDH, Caso Masacre Plan de Sánchez Vs. Guatemala, Sentencia de reparaciones, 19 de noviembre de 2004, párr. 125.

víctimas sufren afectaciones no sólo de carácter material, sino también otros sufrimientos y daños de carácter psicológico, físico y en su proyecto de vida, así como otras posibles alteraciones en sus relaciones sociales y la dinámica de sus familias y comunidades.” Por lo tanto, la Corte establece la “necesidad de otorgar diversas medidas de reparación, a fin de resarcir los daños de manera integral, por lo que además de las compensaciones pecuniarias, las medidas de satisfacción, restitución, rehabilitación y garantías de no repetición tienen especial relevancia por la gravedad de las afectaciones y el carácter colectivo de los daños ocasionados”³³

En el caso *Masacre de Mapiripán vs Colombia*, además de la indemnización económica, la Corte IDH ordenó al Estado prestar especial atención a los derechos de los familiares de las víctimas garantizando la identificación adecuada de todas las víctimas, proporcionando asistencia médica y psicológica adecuada a sus familias y ofreciendo una disculpa pública como, así como un monumento conmemorativo y capacitación en derechos humanos para miembros del ejército.³⁴

Dicha interpretación del carácter integral de las reparaciones ganó reconocimiento años después dentro del Sistema Universal de Derechos Humanos.³⁵ En este sentido, los Principios y directrices básicos sobre reparaciones constituyen un instrumento fundamental para entender el contenido y alcance del enfoque integral de las reparaciones al establecer las siguientes categorías:

- a. “La **restitución**: debe devolver a la víctima a la situación anterior a la violación manifiesta de los derechos humanos. La restitución comprende el restablecimiento de la libertad, el disfrute de los derechos humanos, la identidad, la vida familiar y la ciudadanía, el regreso a su lugar de residencia, la reintegración en su empleo y la devolución de sus bienes.
- b. La **indemnización**: ha de concederse, de forma apropiada y proporcional por todos los perjuicios económicamente evaluables que sean consecuencia de violaciones manifiestas de los derechos humanos, tales como los siguientes: *a*) El daño físico o mental; *b*) La pérdida de oportunidades, en particular las de empleo, educación y prestaciones sociales; *c*) Los daños materiales y la pérdida de ingresos, incluido el lucro cesante; *d*) Los perjuicios morales; y *e*) Los gastos de asistencia jurídica o de expertos, medicamentos y servicios médicos y servicios psicológicos y sociales.
- c. La **rehabilitación** ha de incluir la atención médica y psicológica, así como servicios jurídicos y sociales.
- d. La **satisfacción** ha de incluir la totalidad o parte de las medidas siguientes: *a*) Medidas eficaces para conseguir que no continúen las violaciones; *b*) La verificación de los hechos

³³ Corte IDH, Caso Masacre de Las Dos Erres Vs. Guatemala. Sentencia de Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de noviembre de 2009. Serie C No. 211. En el mismo sentido: Caso Masacres de Río Negro Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 4 de septiembre de 2012, párr. 272; Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador. Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 25 de octubre de 2012, párr. 305.

³⁴ Corte IDH, Caso de la Masacre de Mapiripán vs. Colombia, Sentencia del 15 septiembre de 2005, párr. 312. Ver también: Corte IDH. Caso 19 Comerciantes Vs. Colombia. Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 5 de julio de 2004; Corte IDH. Caso Gomes Lund y otros ("Guerrilha do Araguaia") Vs. Brasil. Sentencia de Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de noviembre de 2010; Corte IDH. Caso Masacres de El Mozote y lugares aledaños Vs. El Salvador, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 25 de octubre de 2012.

³⁵ Evans, Christine, op. cit., pág. 175.

y la revelación pública y completa de la verdad; *c*) La búsqueda de las personas desaparecidas, de las identidades de los niños secuestrados y de los cadáveres de las personas asesinadas, y la ayuda para recuperarlos, identificarlos y volver a inhumarlos según el deseo explícito o presunto de la víctima o las prácticas culturales de su familia y comunidad; *d*) Una declaración oficial o decisión judicial que restablezca la dignidad, la reputación y los derechos de la víctima y de las personas estrechamente vinculadas a ella; *e*) Una disculpa pública que incluya el reconocimiento de los hechos y la aceptación de responsabilidades; *f*) La aplicación de sanciones judiciales o administrativas a los responsables de las violaciones; *g*) Conmemoraciones y homenajes a las víctimas; *h*) La inclusión de una exposición precisa de las violaciones ocurridas en la enseñanza de las normas internacionales de derechos humanos y del derecho internacional humanitario, así como en el material didáctico a todos los niveles.

- e. Las **garantías de no repetición** han de incluir: *a*) Control efectivo por las autoridades civiles sobre las fuerzas armadas y de seguridad; *b*) La garantía de que todos los procedimientos civiles y militares se ajustan a las normas internacionales relativas a las garantías procesales, la equidad y la imparcialidad; *c*) El fortalecimiento de la independencia del poder judicial; *d*) La protección de los profesionales del derecho, la salud y la asistencia sanitaria, la información y otros sectores conexos, así como de los defensores de los derechos humanos; *e*) La educación de todos los sectores de la sociedad respecto de los derechos humanos y del derecho internacional humanitario y la capacitación en esta materia de los funcionarios encargados de hacer cumplir la ley, así como de las fuerzas armadas y de seguridad; *f*) La promoción de la observancia de los códigos de conducta y de las normas éticas por los funcionarios públicos, inclusive el personal de las fuerzas de seguridad, los establecimientos penitenciarios, los medios de información, el personal de servicios médicos, psicológicos, sociales y de las fuerzas armadas, además del personal de empresas comerciales; *g*) La promoción de mecanismos destinados a prevenir, vigilar y resolver los conflictos sociales; *h*) La revisión y reforma de las leyes que contribuyan a las violaciones de las normas internacionales de derechos humanos y a las violaciones graves del derecho humanitario."³⁶

Este enfoque holístico de reparación integral desarrollado en la jurisprudencia de la Corte IDH y consagrada en los Principios y directrices básicos sobre reparaciones ha sido confirmado a través del Artículo 24.4 y 5 de la Convención Internacional para la Protección de Todas las Personas contra la Desaparición Forzada, instrumento internacional jurídicamente vinculante que reconoce el derecho de las víctimas a la reparación y a una indemnización rápida, justa y adecuada, así como medidas de restitución, readaptación; satisfacción; incluido el restablecimiento de la dignidad y la reputación; y garantías de no repetición.

El Relator Especial ha apoyado este enfoque al señalar que las reparaciones comprenden necesidades como la investigación pública y el enjuiciamiento, la reforma jurídica, la restitución de la libertad, el empleo o las propiedades, servicios médicos, servicios educativos, rehabilitación efectiva y oportuna en ámbitos de salud física y mental, medidas simbólicas como las disculpas

³⁶ Principios y directrices básicos sobre reparaciones, op. cit., IX, 19 a 23.

públicas y el reconocimiento oficial de la responsabilidad del Estado por las violaciones cometidas, y medidas para rehabilitar su condición cívica, reestablecer la reputación de las víctimas.”³⁷

En este sentido, enfatiza que, debido a su integralidad, los **daños que una reparación debe remediar hacen necesaria una amplia gama de medidas organizadas de forma coherente.** Entre estas medidas pueden distinguirse entre programas reparación con medidas de carácter material o simbólico y aquellos que distribuyen beneficios a personas o colectividades.³⁸ Al respecto, académicos establecen que las medidas materiales y simbólicas tienen potencialidades y propósitos reparatorios distintos, por lo que no pueden ser reemplazadas unas con las otras. En este sentido Uprimny y Saffon afirman que “el derecho a la reparación integral no puede centrarse exclusivamente en reparaciones simbólicas de carácter colectivo, pues debe incluir también las reparaciones económicas o materiales a las que las víctimas tienen derecho, y estas últimas devienen parecen insuficientes si no se combinan con reparaciones colectivas y simbólicas tendientes a restablecer públicamente la dignidad de las víctimas y a garantizar que los crímenes que sufrieron quedarán en el pasado.”³⁹

Desde su creación en 2003, el PNR ha sido denunciado por las víctimas y organizaciones de la sociedad civil por no cumplir con los estándares internacionales en materia de reparación integral, ya que solamente se ha reducido a otorgar compensación económica y material⁴⁰, sin contemplar medidas que involucren rehabilitación, garantías de no repetición, medidas simbólicas de reconocimiento y dignificación de las víctimas. Muchas veces, debido a la dificultad de cumplir con los requisitos de reparación, muchas víctimas no han tenido acceso a ella. Debido a estas dificultades substantivas y procedimentales, muchas víctimas consideran que son tratadas como meras beneficiarias y no como sujetas con derechos a ser reparadas, estas falencias han convertido al PNR en una “estrategia clientelar con fines políticos aprovechándose de la pobreza de las víctimas.”⁴¹ y no como una verdadera herramienta para la reconstrucción social.

3. Los programas administrativos de reparaciones

Existen diferentes vías para satisfacer el derecho de las víctimas a la reparación. Entre ellas se encuentran procesos judiciales de carácter civil o penal, casos contenciosos ante cortes regionales de derechos humanos, como parte de comisiones de la verdad y reconciliación, y a través de programas nacionales administrativos de carácter masivo.⁴² Debido a que el objetivo del presente escrito de *amicus curiae* versa sobre las implicaciones de las decisiones presidenciales sobre el PNR, el análisis se enfocará en los programas administrativos de reparación.

³⁷ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op cit., párr.17 y del 33-3; AGNU, Informe del Relator Especial sobre la promoción de la verdad, la justicia, la reparación y las garantías de no repetición, Fabian Salvioli, (‘Informe del Relator Especial sobre experiencias practicas de los programas de reparación nacionales’), A/HRC/42/4, 11 de julio de 2019, párr. 124.

³⁸ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 84.

³⁹ Uprimny y Saffon, op.cit., pág. 5.

⁴⁰ Estas medidas económicas tampoco cumplen con los estándares internacionales en la materia, por su baja calidad y cantidad, por ejemplo, 24 mil quetzales -\$.3,200- por víctima fatal, aunque en una misma familia se hayan tenido más de cinco muertos, asimismo, las viviendas entregadas por el PNR no llenan las condiciones de habitabilidad.

⁴¹ Impunity Watch, Monitoreo de la Justicia Transicional en Guatemala, Tomo III Derecho a la Reparación para la Víctimas del Conflicto Armado Interno, 2014.

⁴² Conjunto de Principios contra la impunidad, op. cit., principio 32.

El Relator Especial establece que los programas de reparación deben estar respaldados por un **marco jurídico sólido** que proporcione seguridad jurídica, sostenibilidad y proteja a las víctimas de las turbulencias políticas, así como por una asignación de recursos suficiente para garantizar su aplicación. Asimismo, recomienda adoptar **un marco institucional sólido** que confieran a los sistemas de reparación nacionales “seguridad institucional, influencia política, autonomía financiera y el alcance territorial necesario para poner en práctica la política de reparaciones.”⁴³

En el caso particular del PNR, este se encuentra regulado en un acuerdo gubernativo, el cual ha sido sujeto de numerosas modificaciones discrecionales y arbitrarias que han afectado su sostenibilidad y funcionamiento jurídico e institucional. Esta situación se evidencia una vez más en la aprobación del Acuerdo Gubernativo 98-202 que no sólo cierra la SEPAZ, institución a cargo de administrar y ejecutar el PNR, sino que decide trasladarlo al MIDES para su ejecución e implementación. Esta decisión no sólo afecta la solidez jurídica, sino también institucional ya que la nueva entidad a cargo del PNR no posee las capacidades técnicas para administrar un programa de esta naturaleza. Además, el acuerdo gubernativo no contiene regulaciones en cuanto a la transferencia de funciones, presupuesto y manejo de información, dejando en una incertidumbre jurídica e institucional al PNR, y en consiguiente, a las víctimas que solicitan reparaciones.

4. Programas administrativos de reparaciones y su relación con programas de desarrollo

De acuerdo con la práctica observada en diversas regiones, los programas administrativos de reparaciones se han organizado entre los que contienen medidas simbólicas o materiales de los que ofrecen medidas de reparación a las personas o las colectividades.⁴⁴ Con respecto a las reparaciones de carácter colectivo, existen ciertas medidas que no sólo benefician a las víctimas, sino a la población en general. Por ejemplo, programas que distribuyen bienes y servicios básicos como salud, educación o vivienda. Debido a su contenido, estas medidas pueden llegar a confundirse con programas de desarrollo o políticas sociales. Si bien es cierto que ambos programas tienen similitudes e incluso pueden llegar a vincularse, es necesario diferenciarlas en lo referente a su origen, funciones y propósito.

Académicos como Uprimny y Saffon establecen que las obligaciones de los programas de reparación y de desarrollo **emanan de fuentes distintas, “mientras que el deber del Estado de desarrollar políticas sociales es general y no está condicionado a la ocurrencia de ningún suceso, en materia de reparaciones, la fuente o el título del deber estatal de reparar es el daño ocasionado por las atrocidades...** Este daño delimita las bases de las políticas de reparación, en particular en lo que se refiere a su alcance – que está determinado por el universo de víctimas- y comprehensividad –que está determinada por el tipo de crímenes cubiertos.”⁴⁵

Este criterio ha sido reiterado por el Relator Especial, quien distingue entre los intereses relativos al desarrollo en general, o más particularmente el deber de hacer efectivos los derechos sociales y económicos, y obligación de conceder reparaciones por violaciones de los derechos humanos. En

⁴³ Informe del Relator Especial sobre experiencias prácticas de los programas de reparación nacionales, op. cit., párr. 122.

⁴⁴ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 22.

⁴⁵ Uprimny y Saffon, pág. 10.

este sentido, la distinción radica en que las fuentes de ambas obligaciones son distintas, mientras que el desarrollo se basa en asegurar derechos económicos y sociales para toda la población, las reparaciones se implican en un reconocimiento, no solo de la responsabilidad, sino del daño ocasionado y de las víctimas como sujetas de derecho. Por lo tanto, enfatiza que en sentido estricto, los bienes y servicios que reciben todos los ciudadanos por ser ciudadanos con el objetivo de satisfacer necesidades básicas y urgentes no deben ser considerados como reparaciones para las víctimas.⁴⁶ Debido a esta diferencia esencial, el Relator Especial se muestra contrario a equiparar a los programas de desarrollo como reparaciones, ya que las víctimas no sólo tienen el derecho humano a servicios básicos, sino que también tienen derecho a formas de reparación distintas.⁴⁷

Debido a su contenido, las reparaciones también difieren de las políticas sociales o de desarrollo. Las reparaciones, al momento de ser diseñadas, deben responder a criterios especiales, por ejemplo, la magnitud y gravedad del daño causado, las consecuencias para las víctimas, su situación de vulnerabilidad y el principio de igualdad de derechos. Además, las reparaciones debido a su carácter integral no sólo comprenden una dimensión material que se realiza a través de indemnizaciones, sino que también tienen una dimensión simbólica que busca reconocer las experiencias de victimización y el daño ocasionado con el fin de restaurar su ciudadanía. En contraste, los programas de desarrollo no poseen esta dimensión simbólica, ya que son diseñados para resolver situaciones de desigualdad y exclusión social que sufren todos los ciudadanos dentro de una comunidad política.

Otro objetivo principal de los programas de reparaciones que los distingue de los programas de desarrollo es que las reparaciones buscan fomentar la confianza en las instituciones que cometieron abusos o que fallaron en protegerlas. En este sentido Roth-Arriaza enfatiza que reparaciones forman parte de un enfoque político y moral más amplio y multifacético de la justicia postconflicto y de la reconstrucción social, por lo tanto, deben ser concebidas y diseñadas en ese contexto.⁴⁸ Por lo tanto, las reparaciones se encuentran íntimamente ligadas al pasado ya que además de reconocer el daño causado a las víctimas, buscan reconciliar al Estado con sus ciudadanos y reconstruir las bases democráticas que fueron destruidas durante una guerra o un régimen autoritario.

En la misma, línea, académicos resaltan el carácter transformador de la justicia transicional en general, y de las reparaciones en particular. En este sentido, Uprimny y Saffon señalan que el potencial transformador debe buscar “modificar las relaciones de poder que hicieron posible la violación a los derechos humanos y que, de permanecer iguales, pondrían en riesgo la sostenibilidad del nuevo orden democrático y pacífico buscado a través de ellas.”⁴⁹ En este sentido, las reparaciones también tienen un vínculo con el futuro, ya que buscan cambiar condiciones estructurales de subordinación y violencia que afectan de manera desproporcional a ciertos conglomerados que fueron victimizados, como pueblos indígenas, mujeres, líderes políticos y sociales, entre otros. Esta lógica ha sido reiterada por el Relator Especial al señalar que las reparaciones deben tener por objetivo empoderar a sus beneficiarios, en lugar de someterlos a otra forma de dependencia.⁵⁰

⁴⁶ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 61.

⁴⁷ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 41 y 86.

⁴⁸ Roth-Arriaza, op.cit., pág. 200.

⁴⁹ Uprimny y Saffon, op.cit., pág. 7.

⁵⁰ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 73.

Luego de señalar las principales diferencias entre las políticas de desarrollo y las de reparaciones, es necesario reconocer algunas similitudes, particularmente en cuanto a objetivos y contenidos de algunas medidas. Si bien es necesario reconocer la relación existente entre ambas, es importante no reducir las políticas de reparación a políticas sociales del Estado. En este sentido, académicos sugieren que la relación entre ambas debe ser vista como un **vínculo complementario y no sustitutivo**. Esta relación es complementaria cuando ambos tipos de programas enfatizan la integración social, responden inteligentemente a las realidades y limitaciones del Estado. El desafío, según Pablo de Greiff, es entonces “encontrar formas de conectar reparaciones y desarrollo, sin ceder a la tentación de combinarlas.”⁵¹

En el caso concreto, el Acuerdo Gubernativo 98-2020 ordena el cierre de la SEPAZ y trasladar el PNR al MIDES. Esta decisión resulta contraria a los estándares internacionales en materia de reparaciones por numerosas razones. En primer lugar, el traslado del PNR al MIDES, una entidad que se dedica a “diseñar y ejecutar políticas públicas orientadas a mejorar el nivel de bienestar de individuos o grupos sociales en situación de pobreza y pobreza extrema.”⁵² pone en riesgo la naturaleza e integridad misma del PNR, ya puede convertirlo en un mero programa de políticas sociales de carácter general, incumpliendo así los objetivos propios de las reparaciones, que consisten en la reparación del daño causado, el reconocimiento de responsabilidad estatal y de las víctimas como titulares de derechos y la transformación de las causas estructurales de la violencia.

Además, no existen salvaguardas en el Acuerdo Gubernativo 98-2020 que aseguren la integridad y especificidad del PNR. En este sentido cabe resaltar que el Relator Especial ha enfatizado que “las víctimas de graves violaciones de los derechos humanos suelen necesitar servicios especializados, que tal vez no se encuentran con facilidad.”⁵³ Debido a que el MIDES ejecuta políticas destinadas a la población en general, no existen profesionales especializados para diseñar políticas de reparación que atiendan las necesidades específicas de las víctimas y que observen los criterios y principios rectores de los programas de reparaciones. Si se toma en cuenta esta realidad, existe una alta probabilidad que el PNR ceda ante las prioridades y líneas de trabajo del MIDES y termine por convertirse en una política de desarrollo más, perdiendo así su carácter dignificante, simbólico, reparador y transformador. Al respecto, el Relator Especial ha observado con preocupación la tendencia por la que algunos Estados consideran a los programas de desarrollo como programas de reparación.⁵⁴ En el caso específico guatemalteco, puede observarse que la decisión presidencial refleja esta lógica al subsumir al PNR dentro de la infraestructura del MIDES, sin considerar las implicaciones en los derechos y demandas de las víctimas y en los compromisos emanados de los Acuerdos de Paz.

El programa de reparaciones deberá ser en el momento que este en condiciones de ejecutar el monto total de su asignación, un factor incisivo de gestión y generador de sinergia para que el acceso a las reparaciones este acompañado de la aplicación de un plan estratégico de Estado que tenga implícito la construcción de la paz por medio del acceso a los servicios fundamentales. Los

⁵¹ de Greiff, Pablo, “Articulating the Links Between Transitional Justice and Development: justice and social integration”, en de Greiff, Pablo y Duthie, Roger (eds.) *Transitional justice and development, making connections*, Social Science and Research Council, 2009, pág. 63.

⁵² Decreto 114-97 del Congreso de la República, Ley del Organismo Ejecutivo. Artículo 31 bis.

⁵³ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 36.

⁵⁴ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 59.

grandes valores de la justicia y democracia tienen que transitar por el sendero de construir institucionalidad en correspondencia con la generación de políticas de desarrollo humano, restableciendo formas propias, generando participación y para el caso específico de comunidades indígenas dignificando a la víctima y reparando en la medida de las posibilidades el daño causado. Las condiciones estarán dadas cuando el PNR esté acompañado de un proceso nacional de construcción de paz, sin que este diluya la responsabilidad del Estado de establecer medidas específicas por las violaciones a los derechos humanos ocasionadas.

5. Participación de las víctimas en los programas administrativos de reparaciones

La CEH en sus recomendaciones señala que para que las reparaciones logren la reconstrucción y reconciliación nacional, se necesita la **participación de la sociedad guatemalteca en la definición, ejecución y evaluación de programa nacional de reparación**. Asimismo, enfatiza que la participación del pueblo maya debe ser significativa, debido a la gravedad de la violencia sufrida por estos grupos. Finalmente, considera que, en cuanto a las reparaciones de carácter colectivo, los beneficiarios también deben participar en la definición de prioridades.⁵⁵

Con respecto a los procedimientos de reparación, el Principio 32 del Conjunto de principios básicos para la lucha contra la impunidad establece que las víctimas y la sociedad civil deben participar significativamente en la elaboración y aplicación de dichos programas. Además, se debe asegurar la participación de las mujeres y grupos minoritarios en consultas públicas tendientes a diseñar, aplicar y evaluar los programas de reparación.

Al respecto, el Relator Especial resalta numerosas ventajas de la participación de las víctimas en el diseño, implementación y ejecución de programas de reparación, entre ellas: “contribuir a ampliar el alcance y la integralidad de los programas, determinar mejor los tipos de violaciones que han de remediarse, lograr que los beneficios se adecúen mejor a las expectativas y, en general, asegurar que tanto los beneficios simbólicos como materiales sean significativos.”⁵⁶ En este sentido, exhorta a los gobiernos a establecer mecanismos significativos de participación que aseguren una eficaz tarea de divulgación, información y acceso, evitando así que estos programas sean impuestos sin tomar en cuenta las particularidades culturales, étnicas y lingüísticas.⁵⁷

En la misma línea, el Relator Especial en su informe sobre experiencias de programas de reparación reconoce que las víctimas suelen encontrarse en situación de vulnerabilidad y exclusión en la adopción de decisiones. Por lo tanto, se debe asegurar la participación y/o la consulta con ellas para **garantizar que las opiniones de todos aquellos que han sufrido daños sean debidamente tomadas en cuenta durante la formulación, la aplicación y el seguimiento de los programas de reparación**.⁵⁸ Al respecto, reconoce que las organizaciones de la sociedad civil juegan un rol fundamental para que los programas de reparación se establezcan debidamente y se subsanen las posibles deficiencias, llevar a cabo tareas de documentación de agravios y prestar apoyo psicosocial.⁵⁹

⁵⁵ Informe Guatemala Memoria del Silencio, op.cit., recomendación 11.

⁵⁶ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 92.

⁵⁷ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 76 y 80.

⁵⁸ Informe del Relator Especial sobre experiencias de programas nacionales de reparación, op. cit., párr. 123.

⁵⁹ Informe del Relator Especial sobre experiencias de programas nacionales de reparación, op. cit., párr. 127.

Académicos enfatizan que las reparaciones deben ser concebidas como un proceso y como resultado. Al considerarlas como un proceso, la participación de las víctimas deviene **fundamental para influenciar la toma de decisiones y para determinar la elegibilidad, la distribución y las medidas apropiadas**. En este sentido la participación de las víctimas puede facilitar la integridad y exhaustividad de los programas de reparación.⁶⁰

En el caso del PNR, la participación significativa de las víctimas y de la sociedad civil jamás ha sido una prioridad. Si bien en sus primeros años de funcionamiento la Comisión Nacional de Resarcimiento (CNR) estaba integrada por representantes de las víctimas, a través del Acuerdo Gubernativo 619- 2005 se modificó su estructura, quedando únicamente conformada por funcionarios públicos. Actualmente, la única instancia para la participación de las víctimas es a través del Consejo Consultivo de Organizaciones de Víctimas.⁶¹ El Consejo debería ser integrado por cinco representantes de organizaciones de víctimas que pueden participar en las reuniones, con voz, pero sin voto. A pesar de existir un espacio limitado para integrar a las víctimas, este Consejo nunca se ha integrado ni entrado en sesión. Por lo tanto, las víctimas no cuentan con un espacio legítimo de participación en el diseño, implementación y seguimiento del PNR.

De acuerdo con un estudio sobre el PNR llevado a cabo por Queen's University Belfast, "las víctimas no confían en la CNR ni en el presidente del PNR, consideran que los funcionarios del Programa únicamente responden a los intereses del gobierno de turno y no a los derechos y las necesidades reales de las víctimas. Las organizaciones de víctimas piensan que los directivos del PNR no toman con seriedad sus solicitudes ni propuestas, y pocas veces cumplen con sus promesas. Además, consideran que el Consejo Consultivo es un órgano meramente simbólico, mientras que ellas reclaman una participación real en las decisiones del PNR."⁶²

Estas falencias estructurales en la participación de las víctimas en el PNR han propiciado que el alcance, presupuesto y funcionamiento del PNR sea modificado discrecionalmente por el gobierno en turno. La decisión presidencial prevista en el Acuerdo Gubernativo 98-2020 es tan solo un ejemplo más de esta tendencia arbitraria que afecta la integridad de la política estatal de reparaciones y de la institucionalidad de la paz. Esta decisión y sus posibles implicaciones en la naturaleza jurídica y funcionamiento del PNR debieron ser consultadas tanto con organizaciones y colectivos de víctimas, como con organizaciones de la sociedad civil involucradas en iniciativas de justicia transicional. El hecho de no existir un canal efectivo y auténtico de comunicación y participación dentro del PNR constituye un obstáculo para que las víctimas expresen sus reclamos sobre los efectos de esta decisión ante las autoridades correspondientes. Aunado a esto, cabe resaltar que las víctimas y la sociedad civil no han sido convocadas para discutir el futuro funcionamiento del PNR dentro del MIDES, particularmente en cuanto al seguimiento de expedientes pendientes, el manejo de información confidencial, la calidad de los funcionarios encargados de diseñar e implementar futuras medidas de reparación. Por lo tanto, la decisión del

⁶⁰ Moffet, Luke. Transitional justice and reparations: Remediating the past? En Lawther, Cheryl, et.al. (eds.) Research Handbook on Transitional Justice. Elgar. 2017 p. 392.

⁶¹ Entidad contemplada en el Artículo 4bis del Acuerdo Gubernativo 539-2013.

⁶² Martínez, Denis y Gómez, Luisa, Las reparaciones para víctimas del conflicto armado en Guatemala: una promesa por cumplir, Queen's University Belfast, agosto de 2019, pág. 27.

Ejecutivo contraviene el derecho de las víctimas a una reparación efectiva y el acceso a un recurso adecuado.

6. Protección de información sensible sobre las víctimas

Los principios básicos sobre reparaciones establecen que los Estados están obligados a “adoptar medidas **para minimizar los inconvenientes a las víctimas y proteger su intimidad contra injerencias ilegítimas... y protegerlas de actos de intimidación y represalia**, así como a sus familiares y testigos antes durante y después del procedimiento administrativo o de otro tipo que afecte los intereses de las víctimas.”⁶³ Una forma de garantizar la protección la intimidad de las víctimas es el resguardo de sus datos personales y la información contenida en archivos y registros de los programas de reparación. Al respecto, el Relator Especial señala que la garantía de confidencialidad dentro del proceso de reparación contribuye a que no se repita un fenómeno de victimización, estigma o exposición a represalias.⁶⁴ A nivel latinoamericano, algunos programas de reparación han estipulado garantías de protección de datos personales de víctimas, como ejemplo cabe resaltar Colombia, el cual contempla una política de protección de datos antes, durante y después del proceso en su programa de Reparación Integral de Víctimas.⁶⁵

En el caso guatemalteco, el PNR no cuenta con protocolos de protección de la información relativa a las víctimas. El artículo 4 del acuerdo gubernativo 98-2020 ordena el traslado de toda información a la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), una entidad que no tiene las capacidades para administrar, custodiar información de esta naturaleza. La información contenida en los archivos del PNR y de la SEPAZ es catalogada de naturaleza sensible, ya que contiene datos personales de las víctimas, testigos y familiares, así como información que da cuenta de graves violaciones de derechos humanos y al derecho internacional humanitario. Esta información ha sido recabada en diversas formas, por ejemplo, a través de entrevistas hechas a las víctimas por el personal del PNR bajo garantía de confidencialidad, formularios y presentación de pruebas de victimización y daños. Esta falta de certeza en cuanto al manejo de datos confidenciales y sensibles pone en una situación de riesgo a las víctimas ya que no solo se vulnera su derecho a la privacidad, sino que las hace susceptibles a actos de intimidación e incluso ataques a su integridad física debido a que estos datos pueden llegar a conocimiento de terceros.

7. Tratamiento de las víctimas

Los Principios básicos sobre reparaciones establecen que: “Las víctimas deben ser tratadas con humanidad y respeto de su dignidad y sus derechos humanos, y han de adoptarse las medidas apropiadas para garantizar su seguridad, su bienestar físico y psicológico y su intimidad, así como los de sus familias. El Estado debe velar por que, en la medida de lo posible, su derecho interno disponga que las víctimas de violencia o traumas gocen de una consideración y atención especiales

⁶³ Principios y directrices básicos sobre reparaciones, op. cit., VIII literal b.

⁶⁴ Principios y directrices básicos sobre reparaciones, op. cit., párr 71.

⁶⁵ Ver: Decreto 4802 de 2011, Oficina de Control Interno. Diario Oficial No. 48289. Bogotá, 20 de diciembre de 2011. Art. 3, numeral 18 y 19; art. 6, numeral 6, 7 y 8.

para que los **procedimientos jurídicos y administrativos destinados a hacer justicia y conceder una reparación no den lugar a un nuevo trauma.**⁶⁶

De acuerdo con el Relator Especial, en la mayoría de los programas, las víctimas han recibido escasas o nulas reparaciones. Asimismo, reconoce que las víctimas se encuentran en una situación de vulnerabilidad que las torna invisibles ante los funcionarios que ejecutan los programas.⁶⁷ Esta condición se exagera ante el discurso de Estados que plantean que es mejor pasar la página y seguir adelante. Ante estas actitudes el Relator Especial ha señalado que **“los países no pueden pretender lograr la estabilidad a expensas de los derechos de las víctimas.”**⁶⁸ A su vez, tanto la Corte IDH,⁶⁹ como el TEDH⁷⁰ han establecido en su jurisprudencia que **la falta de reparación por violaciones graves a los derechos humanos agrava el daño y puede equivaler a un trato inhumano y degradante.** Si las reparaciones no se cumplen debidamente, los efectos no solo se circunscriben a las víctimas, sino que tienen un “efecto multiplicador sobre las distintas generaciones y sociedades en su conjunto, dejando graves secuelas de desconfianza, debilidad institucional y practicas fracasadas de ciudadanía.”⁷¹

En el caso concreto, la decisión presidencial de cerrar la SEPAZ y trasladar el PNR al MIDES afecta de múltiples maneras a las víctimas. En primer lugar, existen numerosas solicitudes que se encuentran pendientes de resolución, por lo que existe una falta de certeza jurídica en cuanto al procedimiento que deberá llevarse a cabo para solicitar reparaciones en el futuro. De igual manera, existe desconfianza en cuanto a las capacidades del personal técnico que ejecutará el PNR dentro del MIDES, y en general, aspectos sobre su funcionamiento y alcance bajo la nueva administración. Además, existe falta de certeza en cuanto al destino y protección de los documentos y datos personales de las víctimas contenidos en los registros del PNR y la SEPAZ. Estas situaciones violan los derechos de las víctimas a disponer de un recurso efectivo y a una reparación adecuada, eficaz y efectiva.

En este sentido cabe mencionar que decenas de comunidades de víctimas que habían acudido al PNR en búsqueda de su derecho a la reparación, debido a la falta de respuesta efectiva y ante la ausencia de planes integrales de reparación, luego de haber agotado todos los recursos internos, decidieron presentar peticiones colectivas ante la Comisión Interamericana de Derechos Humanos, las cuales actualmente se encuentran en etapa de admisibilidad. Uno de los casos, el de la comunidad de COCOP, en Santa María Nebaj, Quiché, hasta antes de la entrada en vigor del Acuerdo Gubernativo 98-20202, se encontraba en proceso de negociación de acuerdo de solución amistosa (ASA) con la COPREDEH, entidad que también ha sido cerrada por el Acuerdo Gubernativo 99-2020. Este proceso que, al igual que muchos otros de esta índole, se han detenido sin ninguna posibilidad de avance en el corto plazo, a la luz del desmantelamiento de la institucionalidad de la paz y derechos humanos.

⁶⁶ Principios y directrices básicos sobre reparaciones, op. cit., VI, 10.

⁶⁷ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr 48 y 49.

⁶⁸ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 50.

⁶⁹ Corte IDH, Gomes-Lund et al. (Guerrilha do Araguaia) Vs. Brasil, Sentencia de Fondo, Reparaciones y Costas, 24 de noviembre de 2010, párr. 240.

⁷⁰ TEDH, Caso Varnava and Others v Turkey, Sentencia de la Gran Cámara, 18 de septiembre de 2009, párr. 200–202

⁷¹ Informe del Relator Especial sobre reparaciones, op. cit., párr. 81.

La incertidumbre de esta situación causa sentimientos de frustración, decepción y desgaste, los cuales afectan profundamente a las víctimas al encontrarse en un limbo jurídico y administrativo, las víctimas experimentan una victimización secundaria⁷², ya que los funcionarios públicos al momento de aprobar estas disposiciones no reconocieron a las víctimas como actores fundamentales con voz e interés en estos procesos. Es decir, no las reconocieron como titulares de derechos. Este tipo de victimización no sólo se ha asociado con síntomas de estrés postraumático y otros malestares físicos y mentales⁷³, sino que también empeora la situación de vulnerabilidad de las víctimas, ya que sus expectativas de obtener una reparación plena, adecuada e integral no son cumplidas. Asimismo, los constantes cambios estatales, como los estipulados en el Acuerdo gubernativo 98-2020, incumplen el trato digno que debe darse a las víctimas ya que ocasionan inestabilidad y falta de certidumbre en cuanto a los procedimientos, entidades, destino de la información y falta de acceso a canales de participación y consulta para las víctimas.

IV. Conclusión

Las disposiciones contenidas en el Acuerdo Gubernativo 98-2020 aprobado por el presidente de la República en Consejo de Ministros en fecha 30 de julio de 2020 contravienen numerosos estándares universales e interamericanos en materia de reparaciones integrales. En primer lugar, la disposición que deroga el acuerdo que crea la SEPAZ, así como su reglamento orgánico, deja al PNR sin un marco jurídico e institucional sólido para cumplir con sus objetivos de atender las solicitudes de las víctimas, por lo que esta disposición pone en riesgo la sostenibilidad del programa en su conjunto. Si bien el Acuerdo 98-2020 adscribe el PNR al MIDES para continuar con su ejecución y funcionamiento, esta decisión deviene problemática, ya que el MIDES como entidad del Organismo Ejecutivo destinada a diseñar y ejecutar programas de desarrollo para la población en general no cuenta ni con el personal técnico ni con la experiencia necesaria para asegurar el adecuado diseño e implementación de las medidas de reparaciones. Asimismo, la subsunción del PNR en el MIDES puede conllevar a que estas medidas sean sustituidas por programas de desarrollo, afectando así la naturaleza que deben tener las medidas de reparación, las cuales están orientadas a reparar el daño causado a las víctimas de violaciones de los derechos humanos, reconocer la responsabilidad del Estado y a las víctimas como titulares de derechos y transformar las causas estructurales de la violencia para evitar futuras violaciones a los derechos humanos.

Por otra parte, el acuerdo gubernativo viola el derecho de las víctimas a participar de manera significativa en el diseño e implementación de las medidas de reparación. Ni las víctimas ni la sociedad civil fueron consultadas en cuanto al contenido y posibles implicaciones de esta decisión en su derecho a obtener una reparación integral. Esta actitud corresponde a la tendencia observada

⁷² Esta victimización hace referencia a la mala o inadecuada atención que recibe una víctima por parte del sistema penal, e instituciones de salud, policía, entre otros. García-Pablos, A, “El Redescubrimiento de la víctima: Victimización secundaria y programas de reparación del daño. La denominada "victimización terciaria" (el penado como víctima del sistema penal).” En: Montoya, C. (s.f.). La Protección de la Víctima en el Nuevo Ordenamiento Procesal Penal, 1993; Campbell, R. (2005) What Really Happened? A Validation Study of Rape Survivors' Seeking Experiences With The Legal and Medical Systems. *Violence and Victims*, 20 (1), febrero 2005, 55-68.

⁷³ National Crime Victim Law Institute. ‘Polyvictims: Victims’ Rights Enforcement as a Tool to Mitigate “Secondary Victimization” in the Criminal Justice System’ *Victim Law Bulletin*, marzo de 2013, pág. 1.

desde el inicio del PNR de no crear espacios reales de participación que incluyan a las víctimas en la toma de decisiones concernientes al funcionamiento del PNR. Si bien dentro de la estructura del PNR existe un órgano que concibe la participación limitada de las víctimas, no ha existido voluntad política de integrarlo y celebrar sesiones.

Asimismo, se violenta el derecho a las víctimas a un recurso efectivo, ya que actualmente no existe un procedimiento y entidad para resolver las solicitudes de reparación pendientes y futuras, lo cual causa falta de certeza jurídica en cuanto a la continuidad del PNR. En este sentido cabe resaltar que el paquete de acuerdos gubernativos también ordena el cierre de la COPREDEH, entidad encargada de atender los procesos de reparaciones ante órganos del Sistema Interamericano de Derechos Humanos, lo cual deja a numerosas víctimas en una situación de incertidumbre en cuanto al seguimiento de estos procesos. Aunado a ello se encuentra la falta de certeza en cuanto al destino y protección de la información de carácter personal y sobre graves violaciones a los derechos humanos experimentadas por las víctimas contenidas en los archivos de la SEPAZ y del PNR, esta falta de protocolos para salvaguardar la información pone a víctimas, su familiares y testigos en situación de vulnerabilidad, ya que se encuentran susceptibles a abusos contra su integridad, vida y seguridad.

Finalmente, la decisión arbitraria de modificar el funcionamiento y administración del PNR, la falta de inclusión de las necesidades y preocupaciones de las víctimas y la incertidumbre jurídica y administrativa en cuanto al funcionamiento futuro del PNR y el resguardo de los datos personales y sensibles ha tenido serios efectos en las víctimas, los cuales pueden constituir una forma de victimización secundaria ejercida por los funcionarios públicos que aprobaron estas disposiciones. Las víctimas se encuentran decepcionadas y frustradas debido a los numerosos obstáculos que presentan para obtener una reparación integral y dignificante. Negar las necesidades de las víctimas, así como su condición de titulares de derechos, no sólo impide el reconocimiento y resarcimiento del daño causado, sino que también destruye la confianza en las instituciones públicas y dificulta el proceso de reconstrucción y reconciliación nacional previsto en los Acuerdos de Paz.

V. Petición

De acuerdo con lo expuesto anteriormente, solicito respetuosamente a la Honorable Corte de Constitucionalidad que admita el presente escrito de *amicus curiae* y tome en consideración los elementos de hecho y derecho aquí referidos, al momento de pronunciarse sobre la controversia bajo su conocimiento.

Gretel Mejía Bonifazi
Investigadora doctoral
Centro de Derechos Humanos, Universidad de Gante