

# EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA DE LOS PAÍSES BAJOS EN APOYO A LA PAZ Y LOS DERECHOS HUMANOS EN GUATEMALA

Dirk Kruijt - Marie Louise Glebbeek - Gustavo Porras Castejón  
Informe de la investigación *Derechos Humanos y Construcción de Paz*  
IOB - EVALUACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR DE LOS PAÍSES BAJOS CON  
RESPECTO A AMÉRICA LATINA  
10 de junio de 2013

CEDLA - Centro de  
Estudios y  
Documentación  
Latinoamericanos  
Amsterdam



**ESTUDIO DE CASO  
DE GUATEMALA**

## Contenido

Introducción .....	3
1. Contexto Guatemala .....	5
2. Análisis de la política holandesa .....	11
3. Evaluación de resultados: impacto y relevancia .....	14
3.1 La 'Comunidad Internacional', G13, Relación con Guatemala, Embajada y Plataforma .....	14
3.2 La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG) .....	20
3.3 Centro para la Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH) .....	25
3.4 Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) .....	27
3.5 DIGAP y PAJUST .....	29
4. La Estrategia de Salida .....	36
5. Conclusiones: Apreciación general de la relevancia y del impacto de la política de los Países Bajos .....	38
6. Bibliografía .....	42
Anexo 1 Entrevistas y Reuniones Guatemala septiembre de 2012 .....	46

## Cuadros

Cuadro 3.1 Actividades CICIG (septiembre de 2010 – agosto de 2011) .....	24
Cuadro 4.1 Continuación de algunos programas .....	36

## Introducción

En 2012-2013, la IOB\* del Ministerio de Asuntos Externos del Reino de los Países Bajos llevó a cabo una serie de evaluaciones sobre América Latina.<sup>1</sup> En este informe se presentan los resultados del estudio de evaluación de las políticas de los Países Bajos que apoyan a los derechos humanos y la construcción de paz en Guatemala. Dicho estudio refiere a una reconstrucción de la política holandesa de derechos humanos y la democracia en Guatemala en el periodo 2004 – 2011, con énfasis en los últimos cinco años.

Se llevó a cabo una investigación sobre los resultados de los esfuerzos realizados de forma bilateral y en el marco de Unión Europea en el ámbito de los derechos humanos y la construcción de paz. El estudio de evaluación fue diseñado con base en cuatro pautas de la política holandesa: el diseño y la ejecución de la política; la eficacia; la coherencia y la terminación gradual de la política.

En Guatemala, la evaluación se ha concentrado en el apoyo que Holanda ha ofrecido a:

- La Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala (CICIG);
- Las organizaciones “Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos” (CALDH) e “Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala” (ICCPG);
- Los Programas de Dignificación y Asistencia Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado (DIGAP 1,2,3) y el Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST) ejecutados por el PNUD;
- Los esfuerzos diplomáticos en el terreno de la lucha contra la impunidad en Guatemala.

Para la reconstrucción de las políticas y el estudio de los expedientes de proyectos internos se consultaron documentos tales como los planes estratégicos multianuales (MJSPs), memorándums de políticas (BEMOs) y los expedientes de los proyectos. También se usaron evaluaciones e informes existentes de cada proyecto. Además del análisis de los documentos de cada proyecto, se realizaron entrevistas con el personal e integrantes del antiguo personal de la embajada, funcionarios de contrapartes encargados de los proyectos, diplomáticos y observadores independientes. Las entrevistas en Guatemala tuvieron lugar entre el 10 y el 26 de septiembre 2012. Antes y después del trabajo de campo en Guatemala se sostuvieron entrevistas en los Países Bajos (ver anexo 1 para un listado de las entrevistas y reuniones).

El equipo de evaluadores consistió en dos investigadores holandeses con amplia experiencia y conocimiento de Guatemala y un investigador local independiente que posee conocimientos sólidos de las políticas guatemaltecas y holandesas en los temas de derechos humanos y de la construcción de paz.

El análisis y la interpretación de los datos se basan en documentos tanto públicos como confidenciales y en un número considerable de entrevistas abiertas con protagonistas de las agencias y entidades relevantes para el estudio. En ciertos casos de sensibilidad política o riesgo personal, se ha garantizado la anonimidad de los interlocutores y la confidencialidad de las fuentes. En estos casos se requiere que la sustancialización de la evidencia se haga en forma genérica o indirecta. En particular, se han seguido en este aspecto los principios de “sensibilidad en conflicto”, todavía relevante en el contexto del post-conflicto guatemalteco.

---

\* IOB por sus siglas en holandés, la Inspección de la Cooperación al Desarrollo y Evaluación de Políticas.

<sup>1</sup> Véanse IOB 2012.

Los autores de este documento agradecen al personal de la Embajada de los Países Bajos en Guatemala su tiempo y colaboración, al equipo de la IOB su ayuda en la reconstrucción de las políticas públicas holandesas relevantes para esta evaluación, a las contrapartes de la Embajada y los diplomáticos de otras embajadas la disposición de compartir sus puntos de vista sobre la política holandesa en el área de los derechos humanos y la construcción de la paz.

El capítulo I trata del contexto general de los derechos humanos y de la construcción de paz en Guatemala. El capítulo II ofrece un análisis de la política holandesa. En el capítulo III se pasa revista al papel desempeñado por la comunidad internacional, el G13, la Embajada y la Plataforma Holandesa en la política de Los Países Bajos, al apoyo holandés a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), al apoyo a CALDH, ICCPG y a los programas en ejecución conjunta con PNUD. El capítulo IV brinda una apreciación de la terminación de los programas de la cooperación holandesa y de la estrategia de salida de la Embajada de los Países Bajos en Guatemala. Para terminar, en la conclusión se ofrece una evaluación general de la política holandesa y del papel desempeñado por la Embajada en el ámbito del apoyo a los derechos humanos y la construcción de paz.

## 1. El contexto de Guatemala

El contexto general de esta investigación tiene como punto de partida la suscripción de los Acuerdos de Paz Firme y Duradera del 29 de diciembre 1996. Estos, y en particular el Acuerdo sobre el fortalecimiento del poder civil y la función del ejército en una sociedad democrática, se ocuparon ampliamente del tema: el sistema de justicia, el organismo judicial, la agenda de seguridad, policía nacional civil y otros aspectos más, así como el papel del ejército como guardián de las fronteras y su eventual intervención en la seguridad interna en caso de verse rebasada la policía nacional civil. Este Acuerdo puso en vigencia todos los Acuerdos preliminares que habían sido negociados entre el gobierno, las fuerzas armadas y la guerrilla entre 1991 y 1996. Así terminó formalmente una guerra (conflicto armado interno) de 36 años.<sup>2</sup>

Las negociaciones fueron llevadas a cabo con los buenos oficios de España, México, Noruega y Venezuela. Igualmente, Cuba ofreció sus buenos oficios para finalizar las negociaciones semi oficiales entre el ejército y el movimiento guerrillero; ambas partes involucradas en el conflicto se reconciliaron en marzo de 1996 en la isla caribeña.<sup>3</sup> Inmediatamente después, la guerrilla anunció el cese unilateral de las armas y el ejército disolvió las fuerzas paramilitares (Patrullas de Autodefensa Civil), cuyo número de integrantes aproximaba los 1,2 millones entre adolescentes y adultos, mayoritariamente indígenas (la población nacional en este momento era de 12 millones de personas).<sup>4</sup>

Se publicaron dos Informes de la Verdad. El primer Informe de cuatro tomos fue publicado por la Oficina de los Derechos Humanos (ODHAG) del Arzobispado; el arzobispo, después el cardenal, había sido el moderador durante las negociaciones.<sup>5</sup> Un segundo Informe de doce tomos fue redactado por la Comisión para el Esclarecimiento Histórico en 1999, misma que un año después publicó una versión más accesible, escrita por Edelberto Torres-Rivas, también autor del tomo analítico (CES, 2000). En ambos Informes se atribuye la muerte de la gran mayoría de las víctimas directamente a las operaciones de contrainsurgencia.

Durante las negociaciones se creó un sistema de monitoreo por parte de las Naciones Unidas, denominado MINUGUA (por sus siglas en español), al lado del PNUD. Después de la firma de la paz, MINUGUA expandió su mandato pasando a verificador de los Acuerdos y asesor del gobierno en la implementación de estos, especialmente con respecto a la reforma del sistema jurídico, el sistema penal y la nueva Policía Nacional Civil (PNC).<sup>6</sup> Las evaluaciones realizadas por el grupo de donantes resultaron positivas en cuanto al papel de MINUGUA en su calidad de verificador, pero críticas en cuanto a su papel de asesor del gobierno, pues la organización, cuyo staff incluía unos cien ex políticos latino-americanos, fue tildada de ser un estado dentro del estado.<sup>7</sup>

Si bien es cierto que la firma de la paz puso fin a la violencia política, al mismo tiempo la delincuencia común y el crimen organizado se incrementaron de manera acelerada. La presencia de los nuevos

---

<sup>2</sup> Sobre el tema de la guerra, véanse Torres-Rivas (2011), sobre las negociaciones de paz, Porras (2010) y sobre los movimientos de la guerrilla, Kruijt (2009). Sobre el papel que desempeñó el ejército durante la guerra, véanse Rosada-Granados (1999) y Schirmer (1998).

<sup>3</sup> Durante la firma de la paz, oficiales del ejército sirvieron de guardaespaldas para los jefes guerrilleros.

<sup>4</sup> Es interesante notar quienes firmaron el acuerdo de parte del gobierno de Guatemala: Álvaro Arzú, en aquel momento presidente de Guatemala, actualmente alcalde de Ciudad de Guatemala; Otto Pérez Molina, actualmente presidente de Guatemala; Gustavo Porras, actualmente presidente del Consejo Social y Económico y coautor de este informe; Raquel Zelaya, actualmente secretario ejecutivo de ASIES, la ONG líder de Guatemala; y Richard Aitkenhead, anteriormente ministro de finanzas.

<sup>5</sup> Tomo II del informe *Guatemala nunca más* (1998) analiza en detalle la estructura del terror del Estado.

<sup>6</sup> Sobre la reforma de la PNC, véanse el estudio de Glebbeek (2003).

<sup>7</sup> El informe del IOB (Biekart, Thoresen y Ochaeta, 2004: 24) califica esta evaluación como “excelente”.

actores de la violencia, esta vez actores no estatales, hizo – entre otros aspectos – que la mayoría de la población, sobre todo urbana, no valorara debidamente la paz suscrita, puesto que la violencia común la golpeaba con más fuerza que la represión política y la contrainsurgencia, que se habían concentrado en el área rural de mayoría indígena. El informe más reciente del PNUD (2012a) señala que el 70% de la población guatemalteca es menor de 30 años de edad y que el período de la violencia más extrema de la guerra duró de 1978 a 1983, casi 40 años antes.

Asimismo, determinadas medidas derivadas de los Acuerdos o adoptadas en el curso del proceso de paz, ocasionaron –sin querer – que las personas y comunidades se fueran haciendo más vulnerables ante los delincuentes. La supresión de los Comisionados Militares y de las Patrullas de Autodefensa Civil, por ejemplo, no pudo ser acompañada por la implantación de la nueva policía, que apenas comenzaba a entrenarse. Así, se produjo un vacío de autoridad que fue aprovechado por la delincuencia en ascenso. Paralelamente, se redujo tanto el presupuesto del Ejército como su número de efectivos: de 55,000 en 1996 a 14,000 en 2006.

El crimen emergente ha implicado la formación de redes transnacionales, abarcando al menos Colombia, México y Centroamérica.<sup>8</sup> Se han formado bandas no sólo numerosas, sino también integradas por personas de diversa condición social y “especialidad”. Sobre todo en la capital de Guatemala, aunque también en las cabeceras departamentales y en las municipales, se ha generalizado el delito, adoptando éste expresiones antes desconocidas o marginales, como la extorsión y el secuestro. En la base del fenómeno delincriminal está el narcotráfico, cuyo combate significa luchar contra un enemigo, cuya mayor fuerza es su capacidad de corromper y que se alimenta con los miles de millones de dólares del mercado de drogas – en el caso concreto, Estados Unidos – lo que representa recursos incomparablemente superiores a los que manejan los países afectados por el tráfico.

Los grupos guatemaltecos que traficaban la coca, aunque se dedicaban a operaciones sumamente lucrativas, nunca se hicieron tan poderosos y “modernos” como sus equivalentes mexicanos o colombianos.<sup>9</sup> Pero tomaban su tajada de las rutas transnacionales para el transporte de coca (desde Colombia por América Central y México hasta EE.UU.) e, incluso, intensificaron el cultivo de opio en San Marcos, el departamento en la frontera del Pacífico con México, actividad que se inició a mediados de los años ochenta, pero que para la primera década del 2000 se había triplicado en volumen. En los últimos tres años, Guatemala ha sustituido a Colombia como el segundo productor latinoamericano de opio (siendo México el primero).

La cultura operativa de los grupos criminales en Guatemala se caracteriza por la fuerza bruta y la violencia cruda.<sup>10</sup> Las estadísticas de los asesinatos relacionados con el narcotráfico aumentaron entre 2000 y 2010 de unos 2.000 a 6.000 anuales. En los dos años pasados este número descendió ligeramente. Así como en México y Colombia, los mafiosos usan tácticas del palo y la zanahoria a fin de conseguir dominar o infiltrar. Cuando se topan con resistencia, recurren a la violencia. No cabe duda de que recurren a sicarios para eliminar a sus enemigos y adversarios y que asesinan a policías

---

<sup>8</sup> Sobre la emergencia del crimen organizado, especialmente la violencia asociada a las bandas, mafias y carteles de la droga y además del fenómeno de las maras, véanse Briscoe y Rodríguez Pellecer (2010), ICG (2010, 2011), Jones & Rodgers (2009), Kruijt (2011), Maihold & Brombacher (2009), Niño Guarnizo (2011) y WOLA (2011).

<sup>9</sup> Este párrafo y los siguientes fueron tomados de un estudio encargado por el Netherlands Institute of Multiparty Democracy en La Haya sobre los efectos del crimen organizado sobre el sistema político, de seguridad y de justicia en México, el triángulo norte de Centroamérica y los tres países exportadores de cocaína: Colombia, Perú y Bolivia (Kruijt, 2011: 27 y ss.)

<sup>10</sup> Si no mencionamos otras fuentes los datos provienen del estudio comparativo sobre el impacto del crimen organizado en América Latina que fue publicado por el Netherlands Institute for Multi Party Democracy (NIMD) (Kruijt, 2011)

locales. Sin embargo, en general y de manera sistemática buscan sobornar a la policía y a los funcionarios públicos locales, congraciarse con las estructuras locales del poder (caciques) y alcaldes, e infiltrar en calidad de benefactores locales en los movimientos sociales de la región. También acomodaron a los carteles mexicanos (en particular Los Zetas y el cartel de Sinaloa) cuando cruzaron la frontera en 2004 y 2005. A pesar de eso, la mayoría de los sicarios capturados y matados son guatemaltecos y centroamericanos. Al igual que en Brasil, Colombia y México, el crimen organizado también trató de infiltrar (y lo logró) en el sistema político y económico del país, mediante “créditos blandos” y coimas, en combinación con amenazas y, a veces, ejecuciones.

A diferencia de México y Colombia, en el triángulo norte de Centroamérica existe un gran número de pandillas juveniles (maras). Una parte de sus actividades consiste en el comercio de menudeo de la droga y otra parte es el “sicariato”. El asesinato por encargo es una común fuente de ingresos, complementada con la extorsión de empresarios locales, pequeños negocios, choferes de autobuses y taxistas así como la cobranza de los “impuestos de guerra” en los tugurios y barrios populares. La presencia de tantos “pequeños criminales” agrava el problema por su mera existencia, puesto que conlleva mucha inseguridad pública. La presencia de mareros y sicarios en Guatemala produjo una reducción de las tarifas por asesinato. En diciembre 2010, se reportó que un homicidio contratado costó entre 100 y 150 quetzales (entre diez y quince euros). Circulan 1,6 millones de armas ligeras en América Central, de las cuales 500.000 están registradas de manera legal. Después de las guerras en El Salvador, Guatemala y Nicaragua, los excedentes de los ejércitos centroamericanos se transformaron en un enorme sistema de mercado ilegal de armas. América Central tiene sin duda el porcentaje más elevado de armas por cápita en lo que respecta a la región latinoamericana y del Caribe. Peor aún, ni el Estado guatemalteco ni el conjunto de ONG que monitorean la criminalidad, la violencia y la impunidad, disponen de las bases estadísticas para poder atribuir los crímenes o clasificar las matanzas según el carácter de los mismos: crimen asociado a la droga, crimen atribuible a los mareros o crimen de actores no-organizados (en los que se incluye también la violencia doméstica).

En pocas palabras, en la medida en que la guerra cedía el paso a la política y a la legalidad y a las medidas de hecho, la delincuencia subordinaba a un Estado cuya reforma – también diseñada en los Acuerdos de Paz – no fue significativa, porque siguen sin resolverse temas estructurales, tales como el del financiamiento público (p.e., todavía no se llega al 12% del PIB como carga tributaria, meta convenida para el fin del año 2000). Otro tema crucial, el de la reforma de la administración civil, no registra progreso alguno.

Una medida clave después de firmar la paz era la creación de la Policía Nacional Civil (PNC), aunque este proceso, si bien ha dado frutos no desestimables, se ha visto gravemente afectado por yerros, y, sobre todo, por la falta de continuidad en la construcción de la misma. Durante el gobierno de Arzú (1996-2000), se cometió el error de “reciclar” efectivos de la vieja policía nacional, sin que estos pasaran por la nueva academia de entrenamiento. Lo anterior contaminó la nueva policía, cuyas ejecutorias eran crecientemente aprobadas y valoradas por la población. El gobierno del presidente Portillo (2000-2004) despidió a la mayoría de los jefes que habían llevado a cabo una trayectoria correcta, y se les sustituyó por superiores improvisados y corruptos. En épocas del gobierno del presidente Berger (2004-2008), el presidente adoptó una medida inopinada cuyos motivos aún no han sido aclarados: ordenó una reducción drástica del Ejército, que ya había sido reducido de conformidad a los Acuerdos de Paz y que se había desplegado hacia las fronteras, tal como estaba estipulado en dichos Acuerdos. El resultado fue que las fronteras quedaron desprotegidas al ser retirados centenares de oficiales, a la vez que con ello se sembraron múltiples rencores. Además, se pusieron a disposición de los narcotraficantes a oficiales de inteligencia, de operaciones, logística y otros, por lo que se profundizó el vacío de autoridad y se fortaleció al enemigo.

Durante el gobierno del presidente Colom (2008-2012), se retomó la línea de la academia de policía, aunque sucedió con un cuerpo de policía profundamente afectado por la corrupción, sobre todo proveniente del crimen organizado y de las mafias relacionadas al narcotráfico. Sin embargo, dicho gobierno logró capturar más cocaína que cualquiera de los anteriores, aunque ello se debió a algo que aún continúa: los operativos de la DEA<sup>11</sup>, acompañados por algunos agentes de la PNC, estos últimos únicamente con el fin de cumplir la formalidad. Desde el gobierno anterior se ha mostrado un mejor abordaje del tema mediante niveles de comunicación que permiten la unidad de mando y el trabajo conjunto. En el gobierno actual del presidente Otto Pérez Molina, que tomó posesión en enero de 2012, se ha podido observar esta colaboración interinstitucional entre la PNC, la Fiscalía y el Instituto Nacional de Ciencias e Investigación Forense (INACIF). Esto se ha traducido en la captura de bandas completas o su desbaratamiento, y en la capacidad de la PNC (apoyada por la Fiscalía y el INACIF), de aportar suficientes elementos de prueba para que los jueces ordenen la detención de los capturados. Además, la PNC se ha depurado: apenas el 26 de septiembre de 2012 fue desbaratada una banda con la captura de 20 agentes. Otro avance notorio ha sido la constitución de una Policía de Investigación Criminal.

La seguridad y la justicia son inseparables, al menos en el estado de derecho, y son inseparables también para hacer efectiva la legítima represión del delito. Ambas – seguridad y justicia – forman parte de un todo y no sólo por razones conceptuales o administrativas, sino porque para lograr esos dos grandes objetivos es necesaria la interacción de todos los factores que constituyen el ‘buen gobierno’. Dicho en otros términos, el logro de la seguridad y la justicia no es posible sino dentro de un contexto, en el cual concurren factores económicos, políticos, culturales y otros. Un contexto que no se reduce a los órganos específicos (fuerzas de seguridad y poder judicial), sino que debe ser el resultado de un conjunto de políticas que ataquen en su raíz el fenómeno de la delincuencia: políticas públicas de desarrollo y de prevención deben estar en sintonía con las políticas de represión, castigo y rehabilitación.

Para contrarrestar esta ola de violencia no-estatal Guatemala está confrontando una situación de relativa debilidad de sus instituciones guardianes del orden interno y externo. Según estimaciones del PNUD en 2011, los siguientes actores armados se encuentran en el territorio nacional:

- Crimen organizado: al menos varios miles de elementos, organizados en mini-ejércitos con equipos modernos, y en general equipados con mejores armas que el ejército y la policía.
- Pandillas juveniles criminalizadas (maras): 35.000 miembros delincuentes.
- Pandillas juveniles: quizá 50.000 a 75.000 miembros, aún no criminales pero imitando las estructuras y el liderazgo de los modelos de las maras.
- Fuerzas armadas: 21.000 (antes 14.000) efectivos.
- Policía: 25.000 de personal y
- Policía privada: 120.000 a 150.000 miembros<sup>12</sup>

En Guatemala, desde la firma de la paz hasta la fecha, el problema de la impunidad se ha agravado, aunque en los últimos dos años se ha revertido la tendencia. Unos mencionan cifras que, de ser ciertas, significarían la impunidad total (98%). La Fiscalía, en cambio, declara que no existe la capacidad de resolver todos los casos que se presentan, de manera que hay que priorizar aquéllos de

---

<sup>11</sup> Este párrafo y los siguientes fueron tomados de un estudio encargado por el Netherlands Institute of Multiparty Democracy en La Haya sobre los efectos del crimen organizado sobre el sistema político, de seguridad y de justicia en México, el triángulo norte de Centroamérica y los tres países exportadores de cocaína: Colombia, Perú y Bolivia (Kruijt, 2011).

<sup>12</sup> Datos mencionados en la publicación antes mencionada de Kruijt (2011) y Van Gijssel & Glebbeek (2011).



mayor gravedad. De éstos, entre un 25% y un 35% han sido resueltos, entendiendo por ello que han llegado a sentencia. Sea como fuere, con estas cifras la dimensión del problema queda clara.<sup>13</sup> En un principio, la impunidad se vinculó a la acción de estructuras secretas, creadas por la inteligencia del ejército, las cuales tendrían entre sus funciones la de asegurar la impunidad de los militares. Se dijo también que esas estructuras, originalmente creadas en función de la contrainsurgencia, habían establecido vínculos con el crimen organizado.<sup>14</sup> En función de ello se planteó la necesidad de constituir una comisión internacional en enero 2004, la CICIACS (Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad). La iniciativa de la CICIACS se dejó a un lado y la comisión que al fin se instauró en diciembre de 2006 fue la CICIG, que se propuso combatir a las estructuras clandestinas que generan la impunidad.

En todo lo anterior influyen intereses creados, pero lo que sobre todo refleja es el fenómeno de fondo antes citado: un Estado con recursos precarios, un sistema político electoralista y clientelista que atrae a sus adeptos ofreciéndolos empleos y cargos públicos, lo cual conduce a despidos masivos cada cuatro años y a empleados y funcionarios improvisados que manejan el sector público, así como a la elaboración y vigencia de leyes “muy avanzadas”, pero que no tienen relación con la situación y los medios del país. Frente a ello, está un poder criminal en ascenso que se nutre de las economías más poderosas del mundo.

Desde la firma de la paz, la comunidad de los donantes ha aportado recursos financieros considerables para implementar medidas para “capacitar” el Estado, a los funcionarios de la policía, y a los funcionarios del Organismo Judicial y del Ministerio Público. Dicha comunidad creó y financió un sistema de ONG que monitorean el gobierno, entre otros, en cuanto a la seguridad, la justicia y el cumplimiento de los derechos humanos. La pregunta que queda, sin embargo, es la siguiente: ¿Hasta qué punto puede pensarse en reformas sustantivas del sistema de justicia, sin que éste tenga una relación sistémica con la reforma del Estado?

Como causas principales de la impunidad, la fiscalía señala, en primer lugar, la falta de recursos humanos; luego, el retraso técnico: por ejemplo, en materia de escuchas telefónicas, la demanda es diez veces mayor que la capacidad instalada. En tercer lugar está el temor de la gente a colaborar en la investigación, lo cual está relacionado con la capacidad de ofrecer seguridad a los testigos. En este tema se registran también avances de protección a testigos y acusadores. En los casos que llegan a sentencia condenatoria, aparece la enorme descomposición y la insuficiencia del sistema penitenciario, desde el cual los capos de las bandas continúan planificando y ordenando la comisión de diversos delitos.

Los Acuerdos de Paz incluyeron también la integración de una comisión de fortalecimiento de la justicia, que debía instaurarse dentro de los treinta días posteriores a la firma del Acuerdo final y que tenía un plazo de seis meses para elaborar un informe y un conjunto de recomendaciones susceptibles de ser puestas en práctica a la mayor brevedad. Dicha Comisión efectivamente realizó su trabajo (aunque no en el plazo establecido), y presentó su informe y recomendaciones. La opinión de especialistas es que dicho informe está bien concebido y representa un aporte. Sin embargo, poco ha incidido en la reforma o la depuración del Poder Judicial, sobre todo por la falta de implementación de dos medidas básicas: la separación de las funciones administrativas y las judiciales al interior del Organismo Judicial (OJ) y la carrera judicial, que le daría estabilidad a los jueces que sólo podrían ser

---

<sup>13</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe.

<sup>14</sup> Se sabía que desde el consejo de ministros, decisiones para contrarrestar estos ‘poderes oscuros’ fueron conocidas en un lapso de una o dos semanas en estos circuitos criminales (discutidas en sesiones cerradas de la SWP en mayo de 2009 en Berlín.

removidos por incumplir la ley. Actualmente, los jueces siguen siendo nombrados para 5 años y su jubilación apenas alcanza los 5,200 quetzales (EUR 520).<sup>15</sup>

Para contrarrestar la impunidad, donantes bilaterales y “privados” (en su mayoría financiados por donantes bilaterales) comenzaron a financiar programas de seguridad y justicia del Estado, pero también de ONG que originalmente se habían dedicado al monitoreo de las violaciones de los derechos humanos. Estas ONG son en general críticas frente al gobierno y han redefinido su misión como ser el fiscalizador del gobierno en materia de DDHH, entre otros. En algunos casos, el PNUD (no la Unión Europea, que se comporta más bien como donante adicional con relativa autonomía vis-a-vis sus países miembros) funcionó y funciona como administrador de una canasta de varios países donantes. Esta configuración de actores se analizará en los párrafos siguientes.

---

<sup>15</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe.

## 2. Análisis de la política holandesa<sup>16</sup>

A continuación se examina y se reconstruye la política oficial holandesa tal como está documentada en la correspondencia interna de la cancillería, en la documentación oficial y en los planes anuales y multi anuales de la Embajada.<sup>17</sup> Se insertarán también algunos datos procedentes de las entrevistas realizadas durante el trabajo de campo.

Buena parte del programa que los Países Bajos han desarrollado en Guatemala es el resultado del trabajo de un equipo de funcionarios, que a partir de los Acuerdos de Paz co-diseñó e implementó un paquete de apoyo al proceso de paz, de democratización y de emancipación de los pueblos indígenas. Este programa implicó también una contribución proactiva a las organizaciones no-gubernamentales (ONG) que apoyaron en el proceso de transición del régimen dictatorial al gobierno democrático (un período que duró quince años a partir de 1986) y de una situación de guerra a una de paz. Muchas de las iniciativas recibieron su primer apoyo de la Fundación Soros/Open Society Institute, cuya administración era formada por intelectuales guatemaltecos destacados, entre otros procedentes de las ONG existentes como ASIES. Los Países Bajos eran en muchos aspectos, junto con Noruega, Suecia, Alemania, Canadá y los Estados Unidos, uno de los donantes líderes en la financiación de los dos Informes de la Verdad. El apoyo era discreto, solía ser canalizado por medio de las agencias co-financiadoras (HIVOS, Oxfam-NOVIB, CEBEMO/CORDAID e ICCO) y por el PNUD; por lo general se trataba de “financiamientos por canasta”, formada ésta por donantes de ideas afines.

Tanto las autoridades guatemaltecas como los responsables de las instituciones de DDHH, seguridad y justicia atribuyen la buena reputación de los Países Bajos a estos funcionarios que establecieron y modificaron la estructura del apoyo, vigente hasta el día de hoy. También la visita a Guatemala del entonces ministro presidente Wim Kok en los primeros años de la década de los 2000 dio un fuerte impulso al programa, puesto que se duplicó por un período determinado el monto anual para la cooperación a este país. Después, la arquitectura del programa fue modificada ligeramente, aunque la mayor parte de la instrumentalización (trabajar mediante ONG financiadas por el sistema de co-financiamiento de CEBEMO, ICCO, OXFAM-Novib e HIVOS, trabajar mediante organismos internacionales creadas ad hoc como la MINUGUA y luego la CICIG, formar parte de canastas de programas ejecutadas por el PNUD) ha quedado inalterada. Programas sin intermediarios, ejecutados mediante otras instituciones (es decir, programas estrictamente bilaterales, de país a país) no fueron incorporados en el sector de Derechos Humanos y Buen Gobierno. Incluso, cuando en 2008 se hizo una reorientación (programas cuya contraparte final es el gobierno nacional en vez de los múltiples gobiernos municipales) la misma característica de subcontratación a intermediarios (ONG y agencias y entidades ad hoc del sistema de la ONU) continuaba siendo una característica permanente.<sup>18</sup>

Formalmente, el programa bilateral holandés tenía cuatro ejes:

- 1 Disminución de discriminación y desigualdad
- 2 Fortalecimiento del Estado
- 3 Disminución de la degradación ambiental
- 4 Contrarrestar la situación de violencia e inseguridad posbélica.

---

<sup>16</sup> Este capítulo se basa en un documento interno, preparado en agosto 2012 por la IOB. La presente elaboración resumida y las observaciones de cualificación de algunos aspectos son responsabilidad nuestra.

<sup>17</sup> Véanse Biekart, Kees, Beate Thoresen y Freddy Ochaeta (2003), Embajada (2006, 2008, 2009, 2011) y Ministerie (2004, 2007, 2009, 2011a, 2011b), Tweede Kamer (2007) y Verstegen (2000).

<sup>18</sup> Embajada (2008:11).

En 2008, el primer eje se fortaleció al especificar la exclusión de los pobres, las mujeres y los pueblos indígenas. Poco a poco se han ido juntando los ejes dos y cuatro en un solo programa contra la impunidad, la violencia y la inseguridad. En este proceso, los “socios de siempre”, sobre todo las ONG y el PNUD, comenzaron a recibir más donaciones. Sin embargo, en la primera década de este siglo todavía se apoyó un programa impulsado por la vicepresidencia (sobre el tema de seguridad) y otro, por la primera dama (sobre el tema de género). Se mantuvo también la estructura de financiamiento por canastas y de delegar la implementación de varios programas al PNUD y, en un caso, a la OEA (el de asistente de justicia, un programa originalmente desarrollado en Nicaragua y luego extendido hacia la región).

El apoyo al conjunto de ONG siguió siendo una estrategia inalterada, aunque las ONG que originalmente habían sido focalizadas a la defensa de los DDHH y la retribución a víctimas de la guerra, poco a poco pasaron a orientarse también al combate de la impunidad y sus consecuencias en lo que respecta al sistema de justicia y seguridad. Los derechos humanos socio-económicos y socio-culturales recibieron menos atención. Podrían ser enfocados en la promoción más activa de los derechos económicos y sociales, como por ejemplo el del derecho de una vida digna y un ingreso digno. El informe antes mencionado comenta que el problema de la “distribución” (del ingreso, de las oportunidades, del acceso a los servicios) recibió menos prioridad “sin que podamos señalar una causa directa”. Es probable que el programa siguiera la arquitectura original establecida en los años noventa del siglo pasado.<sup>19</sup>

Es, en efecto, remarcable que la definición de los DDHH que se siguió utilizando no dejó de ser limitada y tenía una connotación defensiva, es decir, se enfocaba en la señalización y persecución de los que violaron los DDHH durante la guerra, de los perpetradores que actuaban en un ambiente de impunidad, de los violadores de los derechos de los indígenas, de los derechos de las mujeres y de los derechos de defensores de los derechos humanos. Cabe mencionar que Amnistía Internacional emplea la misma definición de los DDHH en sus Informes.<sup>20</sup>

Al mismo tiempo, la colaboración con la Plataforma Holandesa contra la Impunidad, agrupamiento de agencias de cofinanciamiento holandesas (ONG), otras financiadoras y ONG guatemaltecas se intensificó de manera considerable.<sup>21</sup> La Plataforma (en la cual la Embajada tiene formalmente el estatus de “invitado permanente”) participa de una forma pro-activa en el debate nacional guatemalteco sobre la impunidad y ha organizado a solicitud de la Embajada (y/o La Haya) –y con financiamiento de la misma– algunos eventos y conferencias durante el proceso de terminación de la cooperación bilateral.

Durante la segunda mitad de la década pasada, la Embajada se autodefinió como un intermediador, que empleaba los instrumentos de lobby y de co-financiamiento, en un intento de mantener un balance delicado entre el gobierno y la sociedad civil.<sup>22</sup> La Embajada participó activamente en la creación y la gestión del G13, que es la coordinadora de los donantes y hace las veces de vocero con el gobierno (la Secretaría de Planificación, SEGEPLAN). El secretariado del G13, al igual que un grupo de donantes parecido en Bolivia (GRUS) y otro en Colombia (G24), está establecido en el PNUD. La Embajada de los Países Bajos presidió el G13 en la segunda mitad de 2011. Asimismo participa, con un grupo de otras embajadas, en la presencia visible de sus funcionarios cuando haya procesos

---

<sup>19</sup> Embajada (2008:11).

<sup>20</sup> Amnesty (2012).

<sup>21</sup> Impunity Watch, Solidaridad, Oxfam-NOVIB (anteriormente), ICCO, CORDAID e HIVOS. Amnesty International, Aim for Human Rights y Peace Brigades International tienen un status de observador. Hay un secretariado establecido en Guatemala. Clingendael e Impunity Watch realizaron algunos estudios de buena calidad.

<sup>22</sup> Embajada (2008, 2009).

delicados contra los que han actuado con impunidad (ex presidentes, ex ministros, ex generales, ex funcionarios).<sup>23</sup> Junto con la Embajada británica formó en 2006 el “Grupo Filtro” con el fin de monitorear las amenazas hechas a funcionarios y defensores de los DDHH así como (posibles) homicidios.<sup>24</sup>

La Embajada ha señalado repetidas veces que las autoridades nacionales y locales son producto de “un Estado permanentemente débil y frágil”, cuyo sistema de impuestos resulta “insuficiente”. Es probable que la Embajada no modificara el programa de DDHH y buen gobierno, siguiendo aquel raciocinio. Dicho programa no iba dirigido a la prevención, sino más bien al apoyo al castigo de violadores y la lucha contra la impunidad, por medio de un programa delegado a ONG de confianza y bajo el mandato del PNUD como ejecutor. Eso a pesar de que en evaluaciones anteriores de la IOB se habían expresado dudas explícitas sobre la calidad del monitoreo del PNUD y de MINUGUA.<sup>25</sup> Sobre estos esfuerzos se opinará en el siguiente capítulo.

En términos del volumen del apoyo, cabe señalar que los montos anuales aumentaron de EUR 10 millones en 2004 a EUR 17 millones en 2009, para disminuir a EUR 13 millones en 2011. En 2009 la Embajada fue el octavo donante en lo que respecta al monto de recursos financieros aportados.<sup>26</sup> Del total de EUR 115 millones donados entre 2004 y 2011, 45% (EUR 52.445.000) fue destinado al área de medio ambiente. El rubro combinado de DDHH y buen gobierno bajó a 43% (EUR 49.915.000). En 2011,<sup>27</sup> se anunció que se cerrara la Embajada de los Países Bajos en Guatemala, con el objetivo de “modernizar la diplomacia holandesa”. En consecuencia, desde 2011 se ha seguido una política de terminación gradual de la cooperación bilateral, proceso que concluirá en julio 2013.

---

<sup>23</sup> En colaboración con funcionarios de las Embajadas de Chile, EE.UU., Francia, Gran Bretaña y Suecia.

<sup>24</sup> Anteriormente, Gran Bretaña y Finlandia participaron junto con los Países Bajos. Actualmente Alemania, España, Francia, Italia, Noruega, Suecia, Suiza y la UE son miembros también. La ONCNUDH participa en calidad de observador.

<sup>25</sup> Biekart et al. (2003: 24).

<sup>26</sup> Embajada (2009: 18).

<sup>27</sup> Ministerie (2011a, 2011b).

### 3. Evaluación de resultados: impacto y relevancia

En este capítulo se analizan las políticas y los programas mediante los cuales el gobierno de los Países Bajos busca apoyar la paz y los derechos humanos en Guatemala. Se ha hecho la selección siguiente: la participación en el G13 (el Grupo de Donantes en Diálogo y Cooperación), la relación que se mantiene con la Plataforma Guatemala- Países Bajos y la comunidad internacional, el apoyo brindado a la Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG), el apoyo a la ONG Centro para la Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH) y al Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG), y el apoyo a dos programas de justicia transicional, así como los últimos dos fases del Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado (DIGAP) y su continuación, el Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST). Al final del capítulo, se revisa la llamada estrategia de transición tal como está planteada por la Embajada, es decir, el cierre del programa bilateral de la cooperación para el desarrollo y de la propia Embajada. En las conclusiones se ofrece una apreciación general de la relevancia, los resultados, el impacto y la gestión de la política holandesa.

#### 3.1 La ‘Comunidad Internacional’, G13, la relación con Guatemala, la Embajada y la Plataforma

##### 3.1.1 La “Comunidad Internacional”

Con cierta frecuencia, el término “comunidad internacional” se usa en América Latina para indicar a los “donantes internacionales”, aquellos países y actores que reconocen la necesidad de aliviar la pobreza, disminuir la exclusión y procurar los Derechos Humanos (DDHH). A la fecha, se trata de países occidentales o del “Norte global”, es decir, Estados Unidos (EE.UU.), la Unión Europea (UE) y sus países miembros así como Japón. Durante las guerras centroamericanas se acuñó la noción de “países amigos”, refiriéndose a aquellos países que ofrecen sus buenos oficios o proporcionan apoyo logístico y financiero. La presencia de dichos países (España, México, Noruega y Venezuela) en este contexto ha sido decisiva para los procesos de paz en la región.<sup>28</sup>

También hay presencia de actores multilaterales: el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Fondo Monetario Internacional (FMI), aunque este estuvo involucrado sobre todo durante las décadas de la crisis, es decir, los años ochenta y noventa del siglo pasado. Agencias de la ONU, en particular, el PNUD, tienen asimismo una participación activa. Tanto la banca multilateral como las agencias de la ONU reciben la mayor parte de su financiamiento de los donantes bilaterales ya mencionados. De estos, EE.UU., Alemania, España, los países nórdicos y los Países Bajos, desempeñan un papel importante como financiador.

Sin embargo, en los últimos años grandes cambios se han producido en la comunidad internacional de los donantes. La presencia de los países europeos ha disminuido en América Latina (sobre todo en Centroamérica), mientras que países como Brasil, México y Chile se han transformado en donantes. La influencia de China y, aunque en menor grado, de India, va en aumento. En este contexto, a continuación se examina la actuación de Los Países Bajos siendo un país que durante dos décadas tuvo una posición fuerte de donante, pero cuya presencia, junto con la de otros países europeos, va perdiendo relevancia.

En la diplomacia holandesa se usa el término de “países de ideas afines”, que alude a un grupo de países de confianza con los cuales se consulta y se intercambia información. Suelen formar parte de este grupo algunos países europeos (países del Benelux, Alemania, los países nórdicos, Suiza, a veces Gran Bretaña), casi siempre Canadá y normalmente también EE.UU. Desde 2005 (año en que se

---

<sup>28</sup> Véanse Arnson (1999), Kruijt (2009) y Porras (2010).

firmaron los Acuerdos de París) la tendencia es que los países donantes buscan ponerse de acuerdo en cuanto a procedimientos y contribuciones. La UE intenta promover tal concertación entre sus países miembros. Así y todo, cada país tiene la libertad de actuar de acuerdo con sus intereses en ámbitos fuera del de la cooperación.

En las reuniones de la comunidad internacional participan por lo común algunas instituciones de las Naciones Unidas (ONU), como el PNUD, el ACNUR, la Oficina del Alto Comisionado para los DDHH así como el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En la mayoría de los países latinoamericanos y caribeños, los diplomáticos europeos mantienen relaciones colegiales con sus homólogos occidentales (a nivel de embajadores, ministros consejeros, jefes de cooperación y primeros, segundos y terceros secretarios). Suelen incluir a (altos) funcionarios de otras instituciones multilaterales en su círculo de contactos directos. La relación con las embajadas latinoamericanas y 'no-occidentales' tiende a limitarse a relaciones de cortesía. En cambio, las relaciones con la Embajada de EE.UU. se caracterizan por ser bastante estrechas. Básicamente, se trata de una coordinación entre países occidentales y algunas instituciones multilaterales claves, cuyos presidentes (con excepción del BID) siempre proceden de aquellos países.

No obstante, de diez años a la fecha la comunidad internacional se ha modificado tanto en lo que respecta a su composición como a sus puntos de vista sobre la materia. Hasta el día de hoy ha faltado la participación de China e India, dos países continentales cuya población representa en conjunto a la tercera parte de la humanidad. El surgimiento de los así denominados países emergentes BRIC (Brasil, Rusia, India y China), que representaron en 2011 a la quinta parte del PIB mundial) y los "Next Eleven (N – 11)", que representan a otra cuarta parte de la humanidad repercute en los países de Sudamérica.<sup>29</sup> En Bolivia, por ejemplo, la influencia de los donantes de la comunidad internacional tradicional está disminuyendo mientras que la de otros donantes (Brasil, Chile, Cuba, Venezuela, Irán y Corea del Sur) se ha vuelto más visible. En la región sureña, la comunidad internacional "vieja" va perdiendo relevancia, mientras que otros actores y bloques (MERCOSUR, ALBA) la ganan.

En la diplomacia latinoamericana es menos usual que en la europea y sobre todo en la estadounidense, que se emitan públicamente juicios sobre la situación de los DDHH en los países vecinos. Cuando se formulan declaraciones se hace habitualmente mediante foros multilaterales y de manera unánime, mediante la Organización de Estados Americanos (OEA), mediante la Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR, creada en 2008) o mediante el bloque económico MERCOSUR. Brasil, México y Chile también son países donantes, que cuentan con un servicio de cooperación internacional adscrito a sus respectivas cancillerías. Por ley, México no puede ofrecer asistencia financiera, salvo en caso de desastres naturales. México desarrolló en la década pasada un plan geoestratégico (Plan Mérida) a fin de lograr fronteras seguras en el denominado triángulo norte de Centroamérica (El Salvador, Honduras y Guatemala) y la frontera sur mexicana.

Actualmente, Brasil, Colombia y México están aumentando sus inversiones en Guatemala. Existen inversiones directas desde la India, aunque por el momento no son muy grandes. Guatemala es uno de los pocos países del mundo que no tiene relaciones diplomáticas con China. En el pasado Centroamérica recibió de Taiwán un buen financiamiento brindado con términos muy blandos, y que fue destinado sobre todo a cuestiones de seguridad.

---

<sup>29</sup> Bangladesh, Egipto, Indonesia, Irán, México, Nigeria, Pakistán, las Filipinas, Turquía, Corea del Sur, África del Sur y Vietnam.

### 3.1.2 El G13, Grupo de Donantes en Diálogo y Cooperación con Guatemala<sup>30</sup>

Durante las negociaciones de paz, los países amigos concertaron sus buenos oficios. Durante el período inmediatamente después, más donantes comenzaron a sentir la necesidad de ajustar su contribución. Sin embargo, no hubo suficiente consenso, no lograron alinear programas y proyectos y, a veces, los procedimientos para los financiamientos solo se implementaban en Guatemala, pero no en las oficinas centrales en los países de asistencia bilateral. En ocasiones, las Agencias de la ONU hacían competencia para obtener financiamiento. En 1998, cuando Centroamérica (especialmente Guatemala, Honduras y Nicaragua) fue azotada y damnificada severamente por el huracán Mitch los donantes decidieron coordinar la ayuda de emergencia. Este grupo no recibió una estructura formal, pero la idea de unificar esfuerzos permaneció.

A raíz de la Declaración de París (2005), que enfatizó la necesidad de concertación de los donantes, se llegó en Guatemala a la formación de un grupo formal, el G13.<sup>31</sup> Se considera que Alemania y los Países Bajos llevaron a cabo la iniciativa, mientras desde el primer momento el secretariado permanente de dicho organismo fue hospedado en el PNUD. La presidencia circula por períodos de seis meses entre los países miembros del Grupo; para mantener la continuidad en el mando, hay una troika de tres personas (consultas entre el presidente anterior, el presidente actual y el presidente futuro). El presidente de turno lleva la coordinación, apoyado por la secretaría técnica. El Embajador de los Países Bajos ejerció la presidencia durante el segundo semestre de 2011. Voceros de las embajadas que fueron entrevistados para este informe expresaron de manera unánime su aprecio por la gestión pro activa en aquel período, durante el cual hubo dos vueltas electorales presidenciales sin que el gobierno saliente funcionara efectivamente de contraparte.<sup>32</sup>

Formalmente, el G13 coordina junto con el gobierno de Guatemala los ajustes y reajustes, tomando en consideración las prioridades establecidas por el gobierno, que fueron salud pública, educación pública y medio ambiente durante la administración del presidente Colom (2008-2012), así como las son seguridad interna, seguridad alimenticia (incluyendo el programa de CCT - *conditional cash transfer* – “Hambre Cero”) y un pacto fiscal durante el actual gobierno del presidente Pérez Molina (2012 – 2016). Los voceros de varias embajadas han señalado que existe un desajuste entre las prioridades establecidas por el gobierno y los programas de los donantes. Tanto SEGEPLAN como la cancillería guatemalteca han comentado el mismo fenómeno.

El G13 tiene una estructura de tres niveles: el político (que incluye a los embajadores y los representantes o directores nacionales de las instancias multilaterales), el técnico (encargados de la cooperación internacional) y el de los grupos de trabajo (para los especialistas). En general, los miembros del G13 están satisfechos con su funcionamiento. Los embajadores (incluyendo al de EE.UU.) asisten casi siempre a las reuniones, a las que asisten ministros, secretarios, delegados, procuradores y el fiscal general. Los jefes de cooperación se reúnen con gran regularidad. Los grupos de trabajo se dedican a temas como educación, salud y seguridad alimentaria. A este nivel se han establecido algunas mesas de trabajo en las que participan cooperantes del Norte, del Sur y el gobierno mientras que SEGEPLAN (la contraparte oficial del G13) lleva la agenda.<sup>33</sup> “El G13 está vivo y

---

<sup>30</sup> Véanse Secretaría Permanente (2011) para datos más específicos. Se entrevistaron funcionarios de varias embajadas y de la Secretaría Permanente, establecida en las oficinas del PNUD. Para más detalles, véase el anexo correspondiente.

<sup>31</sup> Los miembros son EE.UU. y Canadá, Alemania, España, Italia (desde 2009), Japón, Noruega, los Países Bajos, Suecia y la UE. Forman parte también las Naciones Unidas, el BID, el BM, el FMI y la OEA. Son 15 países bilaterales o instituciones multilaterales. Con el retiro de Italia y los Países Bajos en 2013 el G13 tendrá de nuevo 13 miembros. España va a reducir considerablemente su cooperación internacional.

<sup>32</sup> En 2012, España y Suecia ocuparon la presidencia y para 2013 está prevista la presidencia de EE.UU. y Canadá.

<sup>33</sup> El gobierno convoca también a Brasil, Chile, México, Taiwán y Venezuela.



está funcionando”, es la opinión generalizada entre los funcionarios de los países donantes que se han visitado y entrevistado para este informe.

Cabe mencionar que (por lo menos en Guatemala, pero también en otros países latinoamericanos, como, por ejemplo, Bolivia y Colombia) la UE no se comporta como donante concertador o unificador. Observamos que la UE funciona sobre todo como “donante bilateral y casi no desempeña un papel coordinador”, algo que también la Embajada de los Países Bajos ha notado en el pasado reciente.<sup>34</sup> La UE actúa, según la opinión de la mayoría de los diplomáticos entrevistados, como un “donante bilateral adicional”. No tiene un programa político específico, da la impresión de ser un donante que no se arriesga. En el G13 son los países miembros y no la Unión Europea los que discuten, formulan opiniones y asumen el liderazgo. La UE más bien los sigue. Algunos diplomáticos representantes de los países miembros opinaron que no había claridad sobre el papel político que desempeña la Unión. En la práctica fueron los países miembros de la UE (entre los cuales los Países Bajos) que tomaron la iniciativa para el G13 y el “Grupo Filtro” y que, entre sí y en contactos con embajadores y ministros consejeros, plasman ideas sobre las intervenciones y agendas.

El denominado “Grupo Filtro” consiste en representantes de diferentes países de la Unión Europea y se reúne cada mes. En las reuniones se discuten casos específicos de violaciones de los derechos humanos o amenazas hechas a defensores de los derechos humanos. El Grupo Filtro invita a grupos que trabajan con el tema de los derechos humanos y también mantiene el diálogo con el gobierno con el fin de sensibilizarlo sobre estos casos. Según un vocero de la Embajada Británica, este trabajo es delicado y tiene un riesgo, porque a la vez que deben ser críticos con el gobierno también deben procurar las buenas relaciones diplomáticas con él. Una parte de las actividades del Grupo Filtro consiste en estar presente durante los procesos judiciales contra los actores acusados de violaciones. El Grupo Filtro asimismo organiza eventos públicos como, por ejemplo, un evento con la Unión Europea para sensibilizar al Cuerpo Diplomático y el público en general sobre las violaciones de derechos humanos y, anualmente, un encuentro con defensores de derechos humanos.

La Embajada de los Países Bajos colabora junto con otras embajadas en diversos programas: con USAID, con Gran Bretaña, con Noruega y con Suecia directamente. Mantiene buenas relaciones de trabajo con Alemania. EE.UU. representa un coloso en lo que respecta a contribuciones y poder y tiene presencia en mucho más sectores. Además de ser un país políticamente dominante, EE.UU. es también un país donde gran parte de los migrantes guatemaltecos encuentran empleo, sea en calidad de residentes legales o de indocumentados. Alemania (por medio de la GIZ, anteriormente GTZ) tiene mucho más presencia que los Países Bajos en los municipios guatemaltecos, pues el apoyo en programación y planificación municipal es una característica de aquel país en toda América Latina. España, tradicionalmente un donante importante en América Latina (de la cooperación española, el 50% queda reservada para la región) está recortando su presupuesto con 70%. Italia desaparece como donante. Japón sigue siendo un donante importante. En general, se nota una tendencia al retiro de los donantes occidentales que solían formar la comunidad internacional. De cada uno de los países por separado solamente EE.UU. y Alemania siguen haciendo donaciones cuantiosas. De uno u otro modo, el papel de la UE casi no fue mencionado durante las entrevistas.

### 3.1.3 La visión de Guatemala

El país receptor coincide con los puntos de vista expresados en párrafos anteriores en lo que respecta al funcionamiento del G13, aunque apunta sutilmente que se refiere sobre todo a la concertación de los donantes, sin la anuencia del gobierno o con ella; esto es la opinión de los voceros de SEGEPLAN, entidad coordinadora y contraparte de la cooperación que recibe Guatemala. Según datos de SEGEPLAN, de toda la cooperación internacional solamente el 46% es destinado al gobierno nacional o a entidades descentralizadas. El 54% va directamente a las ONG locales o a las

---

<sup>34</sup> Embajada (2008: 11).

oficinas de ONG internacionales. La mayor parte de la cooperación no está alineada con el gobierno, sino que tiene destinos como el desarrollo social en un sentido amplio. Los donantes tienen preferencia para los siguientes rubros: pueblos indígenas, mujer y género, feminicidio, DDHH, 'buen gobierno' y estadísticas. El 70% de los donantes no reporta a SEGEPLAN. Sus funcionarios se quejan sobre la tardanza del PNUD en materia de informes.<sup>35</sup>

En las cuatro entrevistas que se sostuvieron con la cancillería guatemalteca y SEGEPLAN, dichos funcionarios admitieron que Guatemala no posee un plan de desarrollo a largo plazo. Con asistencia del Banco Mundial se está empezando a hacer el diseño de un plan de desarrollo 2012 – 2032, que cubrirá dos décadas. Tampoco existen planes departamentales y mucho menos planes municipales.<sup>36</sup> De vez en cuando hay una ONG que ayuda, como en el caso de Quetzaltenango o de los pequeños municipios alrededor del Lago Atitlán, donde por casualidad se dispone de un voluntario extranjero que tiene contactos con una embajada.

Por otra parte, las autoridades guatemaltecos señalan que hace falta un liderazgo fuerte y que se resiente la ausencia de un plan a largo plazo. "Es", dicen, "también una excusa para que los donantes sigan ofreciendo un tipo de desarrollo basado en la oferta (*supply driven development*)". Italia, por ejemplo, maneja ningún procedimiento, ofrece proyectos y solo pide una respuesta: sí o no. "El diálogo con la cooperación consiste sobre todo en la rendición de cuentas y no ha sido una discusión entre iguales", expresó un alto funcionario del gobierno. En la cancillería se lamenta la salida de los Países Bajos, un donante significativo. "Pero no se nos explicó por qué", dijo un diplomático experimentado. Mandaron una nota de reconsideración para que la Embajada la transmitiera a La Haya. Según el equipo de la cancillería guatemalteca, la Embajada de los Países Bajos mandó un acuso de recibo y nunca más fueron informados sobre la razón y las consecuencias.<sup>37</sup>

#### 3.1.4 La reputación de los Países Bajos<sup>38</sup>

La Embajada de los Países Bajos tiene una sólida reputación entre los funcionarios de otros donantes, dentro del G13, entre los entrevistados de las organizaciones multilaterales y, sobre todo, en el ambiente de las ONG de DDHH. La cúpula del Ministerio Público ha subrayado los beneficios de la presencia holandesa en Guatemala, tanto en términos financieros como en términos de la actitud que han adoptado los Embajadores en lo respectivo a la defensa de los defensores de los derechos humanos y el apoyo moral para con ellos. Los representantes de algunas embajadas elogian el papel de la Embajada cuando se trata de la colaboración colegial. Mencionan el papel desempeñado para iniciar el "Grupo Filtro", el apoyo público al nombramiento del actual fiscal general y el temprano apoyo financiero y moral en la fase inicial de la CICIG. El Alto Comisionado de la ONU para los DDHH ha remarcado el apoyo personal y financiero de parte del equipo de la Embajada.

En un momento dado en 2008, el Embajador se pronunció en público sobre el funcionamiento de un fiscal general que en opinión del Alto Comisionado de los DDHH, la CICIG y la mayoría de las ONG de DDHH tenía lazos con el crimen organizado. Dicho embajador fue amonestado por el canciller holandés.<sup>39</sup> La relación con la Embajada de Suecia es muy cordial. En virtud de un convenio entre las dos embajadas, Suecia va a monitorear uno de los programas holandesas de DDHH que tienen un financiamiento extendido hasta después del cierre de la Embajada en julio de 2013. De parte de las ONG financiadas por la Embajada, como por ejemplo la Fundación de Antropología Forense de

---

<sup>35</sup> La Embajada nos informa que está retroalimentando a SEGEPLAN mediante la Base de Datos de la Asistencia de Desarrollo.

<sup>36</sup> La Embajada nos informa que ha apoyado en la formulación de planes municipales en los departamentos Huehuetenango, Alta Verapaz, Izabál y Chiquimula.

<sup>37</sup> La Embajada nos informa que sí han proporcionado las razones del cierre.

<sup>38</sup> Entrevistamos funcionarios de varias embajadas. Para más detalles véase el anexo pertinente.

<sup>39</sup> Para detalles véanse Rhebergen (2008).

Guatemala (FAFG) y de instituciones que están a cargo de la preservación de los archivos de la policía y de otras instituciones –fundamentales en la persecución de los victimarios del pasado– la intervención de funcionarios de la Embajada en el proceso de recuperación de material tan valioso es mencionada con gran respeto.

Así y todo, no todos en Guatemala comparten esta opinión positiva. Un segmento de la prensa escrita, la radio y la televisión pública y transmite abiertamente comentarios sobre el papel negativo que desempeñarían algunas embajadas como la de Suecia y otras, que estarían financiando “organizaciones que incentivan el terrorismo”. Sugieren que dichas embajadas financien movimientos comunales e indígenas que protestan contra la violación de sus intereses y títulos de propiedad de tierras, en regiones donde operan las grandes empresas mineras o donde se construyen grandes consorcios interesados en la promoción del turismo masivo. A veces, dichos movimientos de protesta atacan a personal de las fuerzas del orden, provocando de esta manera un debate en varios círculos políticos y empresariales sobre la conveniencia de la actuación y presencia de las ONG asesoras. De igual modo, hay acontecimientos en los cuales las fuerzas del orden son los que atacan a los representantes de los movimientos cuando están protestando.

### **3.1.5 El cierre de la Embajada en Guatemala y la creación de una Embajada regional**

Al conversar sobre el cierre de la Embajada a partir de julio de 2013, algunos voceros de embajadas amigas opinaron en contra del establecimiento de una Embajada regional, pues se asoma el peligro de una representación menos adecuada en lo que concierne el tema prioritario de los DDHH. Cuando en décadas anteriores los Países Bajos tuvieron una Embajada regional en Costa Rica, los funcionarios itinerantes fueron considerados “visitantes de un país lejano” en El Salvador, Honduras, Guatemala y Nicaragua. Lo que antecede tiene que ver con la relación relativamente distante que existe con sus vecinos centroamericanos, pero también con el hecho de que los gobiernos centroamericanos consideran la presencia de una Embajada regional fuera de su territorio, un gesto de desprecio. Funcionarios de las Embajadas de Noruega y de Gran Bretaña, dos países con embajadas regionales establecidas en Guatemala, sostienen, basándose en su experiencia personal, que los Embajadores itinerantes son considerados “visitantes extranjeros” en vez de “residentes” en otros países de la región. Alemania, que anteriormente tuvo Embajadas regionales, ha optado a su vez por pequeñas embajadas – oficinas donde hay un diplomático subordinado a una Embajada regional pero que tienen un staff del propio país centroamericano.

### **3.1.6 La Embajada y la Plataforma Holandesa**

Existe una estrecha colaboración entre la Embajada y la Plataforma Holandesa contra la Impunidad.<sup>40</sup> Dicha Plataforma fue creada entre 2001 y 2002 como coordinación entre algunas agencias co-financiadoras (ONG) holandesas: Solidaridad, ICCO, HIVOS, Oxfam-NOVIB (anteriormente NOVIB) y CORDAID (anteriormente CEBEMO). Una buena parte de la financiación directa procede de HIVOS, que a su vez está financiado mayoritariamente por la cancillería en La Haya. La cancillería holandesa promovió esta concertación a fin de poder discutir sobre Guatemala con un solo actor, en lugar de con varios que visitaban la Embajada cada uno de manera individual. Estos “socios principales” invitaron a “sus” socios guatemaltecos (la Fundación Myrna Mack, CALDH, IECCPG y otras ONG) a participar en la discusión.<sup>41</sup> Impunity Watch financió la coordinación guatemalteca. La división de funciones entre Impunity Watch y la coordinación guatemalteca no está completamente clara. Oficialmente la Plataforma y la Embajada se reúnen dos veces por año. Para el público guatemalteco,

---

<sup>40</sup> La Embajada prefiere una “buena relación”, que financia eventos de vez en cuando. Pero la financiación principal proviene también de La Haya, por medio de un directorado especial en la cancillería.

<sup>41</sup> Otras fundaciones con fuerte financiamiento holandés, como el NIMD y la ODHAG, son formalmente miembros, pero no asisten a las reuniones con frecuencia.

o una parte de él, y para funcionarios de otros países, o al menos algunos de ellos, la Plataforma es la editora de un periódico llamado *El Observador*. Sin embargo, la financiación del periódico proviene de la cooperación catalana en conjunto con la Embajada de los Países Bajos. En *El Observador* se publican observaciones sobre el gobierno guatemalteco. El tono del último número fue un tanto acusador, y, al parecer, se mezclaron algunos hechos y sospechas.<sup>42</sup> Se menciona esta confusión en nuestro informe con el fin de subrayar la opinión expresada en nuestra serie de entrevistas por otros diplomáticos europeos: Ni en mi vida aprobaría el nombre de “Plataforma” para un conjunto de actores sobre el cual no tengo jurisdicción. Lleva a la confusión y me hace responsable de todo lo que ellos mencionan en público”. La Embajada, no obstante, no considera este punto de vista una fuente de conflictos de interés o de confusión.

En 2006 fue creado Impunity Watch, agrupamiento que se autodefine como “organización de lobby y asesoramiento”, con financiamiento de Solidaridad, que también comenzó a formar parte de la Plataforma. En 2007, Impunity Watch se independizó y obtuvo financiación múltiple (mayoritariamente procedente de los Países Bajos).<sup>43</sup> Una vez conformada la Plataforma obtuvo financiamiento por las diferentes financiadoras de las ONG (en los Países Bajos). En los primeros años se dedicó sobre todo a actividades de protección de defensores de DDHH y al alineamiento de diferentes fundaciones y ONG que se movían en el ambiente de la justicia transicional.

En la actualidad, la Plataforma apoya también a los movimientos campesinos e indígenas que protestan contra los efectos, los impuestos y las expropiaciones de los grandes proyectos mineros, ante todo en el departamento de San Marcos. *Impunity Watch* lanza estudios en colaboración con el Instituto Clingendael, dedicado a la investigación sobre relaciones internacionales, financiado enteramente por el gobierno holandés. Otros socios de la Plataforma participan en sus actividades, mientras que a veces se subcontrata a FLACSO de Guatemala, institución de investigación de prestigio, para realizar y procesar encuestas. Estas publicaciones son relevantes y de buena calidad. Según la información de varias fuentes que pertenecen a la Plataforma, ésta ha desempeñado un papel preponderante en las discusiones sobre la conveniencia de la CICIAG y la CICIG. Organizaciones como la CICIG y el Alto Comisionado de DDHH mantienen buenas relaciones con la Plataforma. La Embajada participa en calidad de invitado permanente y financia con cierta frecuencia actividades (conferencias, letreros en vías arterias de la capital para condenar actores de genocidio, publicación de revistas). Cuando hace aportaciones financieras, lo hace mediante la ONG danesa IBIS.<sup>44</sup>

## 3.2 La Comisión Internacional Contra la Impunidad en Guatemala (CICIG)

### *La creación de la CICIG*

La creación de la Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) fue el resultado de un largo debate en el seno de diferentes gobiernos consecutivos, el Congreso guatemalteco, círculos políticos y económicos y una serie de ONG del ambiente de seguridad y de justicia. Ministros, secretarios, delegados presidenciales y asesores del gabinete se dieron cuenta de que asuntos delicados tratados en sesiones del gabinete se hacían de conocimiento común en círculos del crimen organizado. Durante el gobierno del presidente Portillo (2000 – 2004), cuando el general Ríos Montt era presidente del Congreso y dirigía a veces también el consejo de ministros y secretarios, se pensaba

---

<sup>42</sup> ‘El gobierno seguro de Otto Pérez Molina y el PP’ (2012).

<sup>43</sup> Según información obtenida de la Coordinadora, HIVOS es la financiadora principal. Solidaridad dejó de otorgar financiamiento. Otros subsidios son obtenidos de fuentes suizas, canadienses, estadounidenses, de la CICIG e incidentalmente de la dirección DWH de la cancillería holandesa. La Embajada de los Países Bajos ha solicitado una conferencia de despedida a la organización, en la que se presentaría un informe de la CICIG. El presupuesto anual es de € 800,000.=.

<sup>44</sup> Según información obtenida de la coordinadora guatemalteca. Impunity Watch desmiente aquella financiación.

que podían indicar a las personas responsables. Cuando el hijo de Ríos Montt, el también general Ríos Sosa fue expulsado de las Fuerzas Armadas por corrupción, se pensó que se había tapado una fuga en el Ministerio de Defensa.

Pero resultó que aparentemente había más vínculos con el crimen organizado e infiltraciones desde el ámbito de la delincuencia. Ataques a defensores de los DDHH dentro y fuera del sector público, asaltos y matanzas anónimas y, más que nada la creciente conciencia de que la presencia y la influencia del crimen organizado era mucho mayor de lo que jamás se había percibido, aceleraron la decisión del gobierno del presidente Berger (2004 – 2008) (quien dejó casi toda actuación en materia de seguridad a su vicepresidente Eduardo Stein) de ir buscando la asistencia de una comisión internacional para identificar y mapear el crimen organizado y apoyar en la captura de los actores.<sup>45</sup> Si bien esa decisión llevó a un intenso debate sobre la creación de una Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad (CICIAGS), una propuesta de ley fue rechazada por el Congreso.

En diciembre de 2006, el gobierno de Guatemala firmó un acuerdo con las Naciones Unidas para la creación de una Comisión Internacional Contra la Impunidad (CICIG) con un mandato más o menos parecido. Dicho acuerdo fue firmado bajo presión del Alto Comisionado de los DDHH de la ONU, de unas treinta embajadas, de un conjunto de ONG (en gran parte financiadas por la “comunidad internacional”) y también para evitar el estatus de “país paria”. La Asociación de Jueces y Magistrados del Organismo Judicial (ASJOJ) se opuso a la creación de la CICIG. No obstante, el Congreso ratificó este Acuerdo en agosto de 2007. El mandato de la CICIG fue renovado varias veces por un período de dos años y, según voceros de la propia Comisión, se intentará pedir una prórroga para terminar el mandato en 2015, durante el gobierno del presidente Pérez Molina (2012 – 2016). “Es difícil entender la CICIG sin hacer un repaso del acompañamiento que la comunidad internacional (...) y la Organización de las Naciones Unidas (...) han llevado a cabo en Guatemala en los últimos quince o veinte años”, así comienza el informe de la CICIG tras dos años de funcionamiento.<sup>46</sup>

### *La financiación, el montaje y el personal*

En los primeros años del funcionamiento de la CICIG el apoyo, que incluía apoyo financiero, de la Embajada de los Países Bajos fue altamente apreciado por el entonces Comisionado. En mayo de 2011, los Países Bajos fueron, después de EE.UU., Suecia, España y la UE el quinto donante en cuanto a aportaciones económicas.<sup>47</sup> Estos cinco donantes habían procurado el 75% del presupuesto, que en ese momento era de US\$ 67 millones. En septiembre de 2012, el presupuesto integral de la CICIG y la asistencia directamente relacionada al Estado guatemalteco llegó a US\$ 123 millones, estando casi el 100% ya cubierto por medio de una canasta de 17 donantes en Nueva York. La casi duplicación del presupuesto se adjudica a nuevas tareas que están por implementarse en apoyo al gobierno de Guatemala.<sup>48</sup>

El montaje de la infraestructura y la contratación del personal de la CICIG han sido titubeantes. Faltaba dinero y la Unión Europea tuvo que poner a disposición equipos de una anterior misión electoral para iniciar la oficina. Una dificultad estructural radica en que la CICIG, oficialmente

---

<sup>45</sup> Debatido en la sesión cerrada sobre el crimen organizado en América Latina organizado por la Stiftung Wissenschaft und Politik en mayo de 2009 en Berlín.

<sup>46</sup> CICIG (2009: 3). Se consultaron los cuatro informes anuales de la CICIG ya publicados (CICIG 2008, 2009, 2010, 2011b). Adicionalmente, se utilizaron informes de contexto, como Consorcio Impunity Watch (2009), Briscoe & Rodríguez Pellecer (2010), Briscoe y Stappers (2012), Briscoe, Stappers & Sibrián (2011) e informes de evaluación del International Crisis Group (ICG 2010, 2011).

<sup>47</sup> CICIG (2011b).

<sup>48</sup> Véanse PNUD (2012b: 13 – 14). La misión sostuvo una larga entrevista con el personal del PNUD sobre la extensión y la financiación del programa.

instalada bajo la responsabilidad del Secretario General de las Naciones Unidas, tiene un carácter sui generis. No encaja en los procedimientos regulares de la ONU. El personal contratado no puede hacer carrera dentro de la ONU. Los presupuestos, manejados por el PNUD, requieren atención especial, porque tienen rubros no previstos en el sistema de la ONU. Algunos de los entrevistados cercanos al funcionamiento de la ONU hicieron el comentario de que la CICIG no está en condiciones de reclutar a los mejores funcionarios del sistema internacional.<sup>49</sup> El montaje completo de la CICIG tomó casi dos años. El presupuesto es considerable, parte del cual se ha gastado en previsiones de seguridad.

### *La contraparte*

El Ministerio Público es la contraparte de la CICIG y viceversa. Últimamente, la CICIG se ha dirigido a la cúpula del Ministerio Público, a un grupo especial de fiscales (la Fiscalía Especial contra la Impunidad, FECI), a un grupo selecto (unas 50 personas) de la policía para fines de asesoramiento técnico específico (aparatos de escucha telefónica, procedimientos y técnicas investigativas modernas). Con el Organismo Judicial (OJ) no tiene una relación orgánica. La CICIG enfatiza el carácter temporal de su presencia; a más tardar hasta finales de 2015, entre otros motivos, para no correr el riesgo de seguir la pauta de la anterior Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), que en retrospectiva y en opinión del propio sistema de Naciones Unidas, actuaba demasiado como “un Estado dentro del Estado”.

Desde el inicio hasta la fecha, la colaboración entre el Ministerio Público y la CICIG ha sido el eje central. Es en la cúpula del Ministerio Público donde se decide sobre los pasos iniciales de una persecución y donde se seleccionan los casos emblemáticos, mientras que la Policía Nacional Civil (que políticamente pertenece al Ministerio de Gobernación) procura la parte operativa. Con la entonces Secretaria General del Ministerio Público Gloria Porras (hoy magistrada de la Corte Constitucional) y la actual Fiscal General Claudia Paz y Paz, la colaboración con la CICIG ha sido muy fluida, mientras que con otros fiscales generales (uno de ellos imputado por mantener lazos con el crimen organizado), la relación era bastante más tensa. Con el actual Ministro de Gobernación las relaciones de trabajo son muy buenas en opinión voceada por la CICIG.<sup>50</sup> Dos ministros anteriores se encuentran tachados por mantener relaciones con el crimen organizado o por utilizar las fuerzas paramilitares para realizar operaciones de limpieza social.

### *Estilo de trabajo*

Es posible distinguir claramente entre dos estilos de trabajar, relacionados cada uno con la actuación de los dos Comisionados consecutivos. El primer Comisionado, Carlos Castresana Fernández, ex Fiscal General de España, dirigió la CICIG con un perfil muy alto, expresando puntos de vista favorables o desfavorables en los medios de comunicación e influyendo directamente en la gestión jurídica y policíaca del país. Probablemente, esta forma de trabajar contribuyó a su renuncia involuntaria a mediados de 2010. Su sucesor, Francisco Javier Dall’Anese Ruiz, ex Fiscal General de Costa Rica y que asumió el cargo a partir de agosto de 2010, ha operado de un modo más discreto, apoyando y asesorando las instituciones jurídicas y policíacas vitales, pero sin tener una presencia muy llamativa en la prensa nacional.

Las opiniones sobre el estilo de actuar de los dos Comisionados varían. El gobierno guatemalteco se molestó repetidas veces visiblemente por la actuación del primer comisionado, cuyas acciones las consideró “intromisiones”. Por otra parte, algunos de los defensores de los DDHH entrevistados para

---

<sup>49</sup> Este comentario fue formulado durante dos entrevistas. La Embajada comenta que se debe, entre otras, a las capacidades especiales requeridas, entre otros fiscales y entrenadores de la policía de investigación. Pero, ¿por qué sí se han logrado contratar estos especialistas en otras misiones semejantes en Iraq o Afganistán?

<sup>50</sup> Mauricio López Bonilla, anteriormente directamente involucrado en las negociaciones de paz como teniente coronel para casarse más tarde con una ex guerrillera.



este informe recuerdan con añoranza su gestión. Mencionan la necesidad del involucramiento dentro de la gestión política de Guatemala: el peligro de infiltración criminal en los aparatos del Estado, los nombramientos de fiscales de reputación dudosa, la indispensable limpieza del Ministerio Público y de casi la entera cúpula de la policía, el comienzo de procesos emblemáticos (juicios a dos ex presidentes de Guatemala, procesos delicados contra ex ministros y ex secretarios y ex generales, procesos contra grupos ilegales armados y estructuras ilegales dentro de la policía), las propuestas de leyes y de procedimientos legales necesarios etcétera.

Otros interlocutores aplauden la actuación menos visible del actual Comisionado, opinión compartida por la oficina del Alto Comisionado para los DDHH de la ONU, el Ministerio Público, la Policía Nacional y la mayoría de los observadores diplomáticos entrevistados. Todos ellos reconocen la necesidad de actuar como asesor del gobierno en materia de persecución, la necesidad de fortalecer la Fiscalía Especial Contra la Impunidad (FECI), la Oficina de Relaciones de la Fiscalía, la Oficina de Protección a Víctimas y Testigos, la Unidad de Análisis de la Fiscalía, los servicios de Inteligencia Civil y la Unidad de Métodos Especiales de Investigación, en la que participan tanto fiscales como oficiales de la policía. Subrayan el hecho de que por lo menos tres personajes claves, procedentes de las ONG de DDHH financiadas, entre otros, con recursos holandeses, ocupan puestos claves dentro del sistema en la actualidad. Asimismo comentan que la relación con el Ministerio de Gobernación es fluida, que el actual gobierno está dando continuidad a la buena colaboración y que las propuestas para la Reforma Constitucional van en la dirección propuesta por la CICIG propone, etcétera.

#### *La “propiedad” de la CICIG*

Voceros de la CICIG remarcan explícitamente que la Comisión no representa ningún gobierno y ningún donante. Reconocen la buena disposición de algunos donantes (entre otras, la actitud generosa de los Países Bajos) pero insisten en la “no pertenencia”, Es más, ni siquiera pertenecen completamente al sistema de la ONU. Subrayan la buena colaboración con el PNUD, a pesar de que al comienzo ambas instituciones tenían que improvisar sobre los procedimientos a seguir. Opinan con prudencia sobre la posibilidad de extender el mandato a países vecinos, como a veces han sugerido las ONG de DDHH. Indican la particularidad individual de los países de Centroamérica y el hecho de que no pueden o no deben responder a los antojos de los donantes. Y, por último, reiteran que el montaje de la CICIG tomó bastante tiempo y que sin la diplomacia silenciosa previa de parte de la ONU, nunca había podido empezar sus tareas.

#### *Los resultados y su apreciación*

En la opinión pública de Guatemala, la CICIG tiene una reputación contradictoria. En la prensa escrita y los medios de difusión masiva, la presencia de la CICIG se percibe con escepticismo. Magistrados del Organismo Judicial explican que una reforma del sistema de justicia y de seguridad necesita ser acompañada por una reforma del sector público, que no existe la carrera del servidor público (los nombramientos que duran más que un período de gobierno son escasos)<sup>51</sup> y que hay una inseguridad implícita en el mismo sistema, que corre un alto riesgo de corrupción debido al hecho de que los salarios y, sobre todo, las pensiones para magistrados, fiscales y oficiales de la policía son muy modestos. Esta opinión es también expresada, en la ronda de entrevistas que se realizó para este informe, pero también en público, por Helen Mack Chang, directora de la Fundación Myrna Mack y Comisionada Presidencial para la Reforma Policial hasta 2012. Siendo una de los defensores más destacados de la CICIG desde 2007, opina en retrospectiva que los resultados de la Comisión son poco visibles y que el asesoramiento de la CICIG a la Fiscalía y a la policía podría ser implementada por cualquier donante, con mucho menos pompa y dinero.

---

<sup>51</sup> Por ende, es interesante observar que el nombramiento del actual fiscal general, Claudia Paz y Paz, funcionaria del anterior gobierno del presidente Colom, fue confirmado por un periodo más por el gobierno del actual presidente Pérez Molina.

La evidencia de los resultados consiste en cuatro informes anuales, de carácter básicamente descriptivo, publicados por la CICIG así como algunos informes de evaluación comisionados por otros actores. La apreciación interna de la ayuda holandesa está basada en los informes de la CICIG.<sup>52</sup> Es interesante notar que los informes anuales de la CICIG gradualmente sean más cortos y menos victoriosos. En el cuarto (y último) informe se menciona que hasta la fecha (2011b) queda “un total de 62 investigaciones abiertas. En 20 de éstas, la Comisión se ha constituido como querellante adhesivo”. Al otro lado, existen 209 casos cerrados entre enero de 2008 y agosto de 2011, tras investigación preliminar. En su último informe accesible, la CICIG presenta los siguientes resultados en materia de investigación y persecución penal de entre septiembre de 2010 y agosto de 2011 (véanse cuadro 3.1):

**Cuadro 3.1 Actividades CICIG (septiembre de 2010 – agosto de 2011)**

Actividad	Número
Denuncias recibidas	201
Investigaciones abiertas	62
Querellante adhesivo	20
Sentencias	6
Antejuicios promovidos	4
Declaraciones jurídicas ante el Ministerio Público (acompañamiento)	512
Allanamientos judiciales (acompañamiento)	141
Detenciones judiciales (acompañamiento)	50
Archivos electrónicos centralizados	225,149

Fuente: elaboración de datos de CICIG (2011b: 13)

Estos resultados, ¿son satisfactorios? Si se considera el número de archivos centralizados se llega a un número impresionante. Pero el trabajo que se realiza es el de un oficinista, útil y necesario, pero no justifica una Comisión internacional. Si se observa el número de sentencias, seis en total, puede preguntarse de nuevo si se justifica invertir tanto dinero y tanto esfuerzo. Seis casos, decenas de millones de dólares de presupuesto, ¿Quién lo dirá?

La CICIG sigue exhortando que haya una reforma constitucional en el ámbito de justicia y seguridad. Ha publicado informes sobre la transparencia del proceso de elección del Fiscal General, del Jefe del Ministerio Público y de los Magistrados de la Corte de Constitucionalidad. Opinamos, sin embargo, que el significado de la CICIG no se basa tanto en los resultados concretos (que no los hay tantos), sino en el hecho que ningún funcionario, incluso el de más alto rango, está exento de ser juzgado posteriormente sobre su actuación como gobernante y administrador. Lo mismo es aplicable a los procesos, aunque fueron pocos, contra las redes del crimen organizado. El informe evaluativo más reciente que ha hecho el International Crisis Group y con el cual la CICIG dice identificarse, opina que la selección de casos refleja, aparentemente, que se han investigado redes criminales de bajo perfil.<sup>53</sup>

Así y todo, existen algunos casos emblemáticos: el caso Rosenberg (2009/10) en el cual la víctima, un abogado prominente, que declaró en un video grabado antes de su muerte que el presidente Colom sería responsable, salvó la presidencia. El caso contribuyó a aumentar el prestigio de la CICIG, aunque nunca fuera claro si aquel caso tenía cabida en el mandato de la Comisión. Del mismo modo cabe destacar el caso Vielman, ex Ministro de Gobernación y el caso Portillo, ex Presidente de la República, este último acusado de transferencia ilícita de grandes montos de dinero causaron, sin duda, mucho revuelo al igual que el caso Rosenberg.

<sup>52</sup> Véanse CICIG (2008, 2009, 2010, 2011b) e International Crisis Group (ICG 2010, 2011).

<sup>53</sup> ICG (2011: 10).



## Balance

Efectivamente, no resulta fácil hacer un balance sobre el desempeño de la CICIG, entre otras razones, porque no existen indicadores previos de los objetivos concretos o del nivel mínimo de éxito. Hasta la fecha, la CICIG no ha publicado un mapeo de los grupos del crimen organizado o del grado de infiltración en el sistema de seguridad y justicia. Sí se han dictado seis sentencias en casos paradigmáticos: contra un ex Presidente de la República, contra dos ex ministros y contra varias redes del crimen organizado. La CICIG ha formulado algunos proyectos de ley, de los cuales cuatro fueron aceptados.<sup>54</sup> Se han redactado varias propuestas para un paquete “anti-corrupción” y otras para reformas al Código Penal y a la Ley Orgánica del Ministerio Público.

Al otro lado es muy probable –en opinión de la mayoría de los entrevistados para este informe– que sin la presencia de la CICIG, la situación de impunidad en Guatemala estaría peor. Si bien esto es un argumento “contra-factual”, por lo menos queda demostrado que ningún funcionario público o político, presidente, ministro, miembro del Congreso, puede cometer actos de impunidad sin la posibilidad de ser perseguido.

Es cierto que la CICIG tuvo mucha influencia en el nombramiento (y en la continuación en el puesto) de los dos funcionarios más importantes del Ministerio Público. A pesar de que la asistencia a la policía es relativamente reducida, no cabe duda que es una asistencia a un grupo clave dentro del aparato. Los costos financieros son muy altos y el presupuesto para los funcionarios es bastante generoso. Sin duda, la Secretaría General de la ONU es la única instancia autorizada para legitimar la creación y presencia continuada de la Comisión. Por el momento, su permanencia parece asegurada hasta 2015, al menos en el sentido financiero y sin que dependa de una nueva donación holandesa. Puesto que no existe alternativa, nuestro juicio final es, últimamente, positivo.

El apoyo a la CICIG de parte de la Embajada ha sido oportuno. En la correspondencia y en cartas de la embajada –y de la Plataforma– dirigidas a la cancillería en La Haya, predomina el tono de “nuestro” éxito y “nuestros” socios, una auto-apropiación del proceso que no se justifica del todo. La cúpula de la cancillería holandesa se expresó de una manera semejante en su correspondencia al parlamento holandés.

### 3.3 Centro para la Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH)

El Centro para la Acción Legal de Derechos Humanos (CALDH) es una ONG que empezó a trabajar en los años noventa con el fin de defender los derechos de las familias y de las víctimas de una desaparición forzada y otros crímenes cometidos durante el conflicto armado. Su misión consiste en promover por medio y en beneficio de la participación ciudadana y la construcción de sujetos políticos,<sup>55</sup> el ejercicio y la defensa de los derechos humanos integrales, el acceso a la justicia, la recuperación de la memoria histórica, la deconstrucción de la discriminación, el racismo y todas las formas de opresión. La investigación y preparación de los casos de violaciones a los derechos humanos, el acompañamiento del Ministerio Público para llevar los casos a juicio y participar en casos como querrelante adhesivo complementan la labor.

Desde 2010, el CALDH recibió una aportación institucional por parte de la Embajada. El presupuesto planificado para la aportación institucional es de EUR 1,714.400 hasta 2013. De 1995 a 2010, CALDH tuvo unos 35 donantes para diferentes programas. De un total de 95 contribuciones, solo 19 fueron mayores a 100.000 dólares (10 de ellas procedentes de fuentes holandesas) y solo HIVOS dio un

---

<sup>54</sup> La Ley de Extinción de Domicilio, la Ley de la Delincuencia Organizada, la Reforma al Código Procesal Penal y la Ley de Armas y Municiones.

<sup>55</sup> CALDH, [www.caldh.org](http://www.caldh.org), 25-09-2012.

monto pequeño para la financiación institucional.<sup>56</sup> En una entrevista, Francisco Soto indicó que del actual presupuesto total del CALDH, aproximadamente el 67% sería financiado por los Países Bajos (por la Embajada e HIVOS). La Embajada proporcionó su asistencia para que el CALDH fuera menos dependiente de la financiación de otros donantes, pudiera racionalizar el número de donantes y concentrarse más en sus tareas esenciales.<sup>57</sup>

Entre 2004 y 2009, la Embajada de los Países Bajos financió un programa regional del CALDH llamado Convergencia Social en el Área Ch'orti. El proyecto para la promoción y defensa de los derechos humanos y transformación de conflictos de tierra (COSACH) fue formulado por el CALDH a solicitud de la Embajada y aprobado para el periodo del 1 de noviembre de 2004 al 31 de diciembre de 2009, con un presupuesto total de EUR 1,425.823. El proyecto fue diseñado incorporando las prioridades establecidas por la Embajada, derivadas de los análisis y lecturas de sus propias contrapartes en la Región Ch'orti. En particular, se puso mucho énfasis en el tema de la conflictividad agraria y del catastro, así como en las prioridades establecidas a partir de la propia estrategia y la experiencia institucional y programática del CALDH.<sup>58</sup>

Por iniciativa de la Embajada, el proyecto se implementó en la región Ch'orti (Departamento Chiquimula) donde ya tenía contrapartes, pero la región Ch'orti era unas de las regiones con los indicadores socioeconómicos más bajos del país y con una creciente degradación del medio ambiente y de sus recursos naturales. Otros de los problemas que aquejaban a la población Ch'orti estaban relacionados con la tenencia, el acceso y el uso de la tierra así como con el agua y la crítica conflictividad social que se derivaba de todos estos problemas. Lo anterior confirmó la tendencia identificada a nivel nacional. Muchos casos no llegaron siquiera a un tribunal de justicia y permanecían ocultos, visibilizados en un contexto caracterizado por las amenazas, los asesinatos, el temor y la desesperanza.<sup>59</sup>

Uno de los objetivos del apoyo era trabajar en un área específica en los temas claves, dos de los cuales eran: reducir la discriminación y la desigualdad y reducir la degradación del medio ambiente.<sup>60</sup> El objetivo general del proyecto era fortalecer los derechos humanos y resolver conflictos (de tierra) mediante la promoción de participación ciudadana en la región Ch'orti. El objetivo más específico era desarrollar una coordinación y estructuras de consultación entre redes (civiles) y las autoridades municipales y departamentales.

Los resultados más importantes han sido que los Ch'orti asumen su identidad cultural y han creado sus movimientos sociales con presencia a nivel nacional. En los cuatro municipios de la región Ch'orti se han creado Defensorías Mayas y el CALDH ha promovido la creación de una Red de Mujeres del Observatorio de Derechos Humanos. Unos han logrado el registro de sus tierras como suyos. Los Ch'orti se reunían en forma comunal para defender sus tierras y territorios.<sup>61</sup>

El Informe de evaluación escrito por Biekart et al.<sup>62</sup> sobre el programa holandés de derechos humanos en Guatemala entre 1997 – 2003, describió el CALDH como un intermediario en el campo de los derechos humanos, pues aunque el tema ocupara un lugar muy importante en su agenda y en sus actividades, los resultados en este campo no eran tangibles y, además, difíciles de evaluar. Los resultados de los objetivos arriba mencionados tampoco se dejaron evaluar con facilidad y, además,

---

<sup>56</sup> Embajada 2010b.

<sup>57</sup> Embajada 2010c.

<sup>58</sup> Hernández González, López de Rosa & López Rivera (2007: 16).

<sup>59</sup> Ibid: 8.

<sup>60</sup> Embajada 2008.

<sup>61</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este informe.

<sup>62</sup> Biekart et al. (2003: 24).

formaron parte de un proceso de justicia transicional de largo plazo que tenía sus propios logros y retrasos.

Así y todo, cabe señalar que el CALDH, por medio de sus campañas, investigaciones, presión y posicionamiento político y acompañamiento, tuvo logros importantes en los procesos y subsiguientes sentencias de los autores intelectuales del genocidio y de las desapariciones forzadas:

- Por la masacre de los Dos Erres, perpetrada en 1982 - en la que murieron 252 personas -, 6 ex kaibiles están encarcelados;
- por la masacre de Plan de Sánchez, un comisionado militar y 4 ex integrantes de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC) están sentenciados.
- El ex dictador Ríos Montt está sometido a un régimen de detención domiciliar, aunque abogados frustraron el proceso penal.

El CALDH organizó diversas reuniones y debates a nivel nacional y local sobre los temas del genocidio, la desaparición forzada, la memoria histórica, el racismo y las garantías de no repetición. El CALDH ha incidido legal y políticamente por medio de la auditoría social, de propuestas y acciones específicas en pro de la mejora del sistema de administración de justicia y por medio de la adopción y ejecución de políticas que benefician a mujeres, jóvenes y pueblos indígenas.

La dirección del CALDH indicó que el apoyo institucional ha sido clave en su esfuerzo por reforzar y extender su capacitación. Con el apoyo de los Países Bajos, el CALDH podría invertir en la asesoría de expertos, tales como un asesor militar y asesores expertos en delincuencia.

El acompañamiento brindado por la Embajada en procesos judiciales importantes relacionados con el Grupo Filtro, el apoyo público, la protección a los defensores de DDHH, la difusión de información a las demás embajadas, todas estas actividades han representado una ayuda importante.<sup>63</sup> El CALDH opina que trabajar con el gobierno nacional siempre había sido difícil, que el actual gobierno lleva a cabo una campaña que disimula los genocidios, que no cuenta con la colaboración del estado para la captura de perpetradores y que las fuentes para encontrar evidencia están cerradas (como el Archivo de la Paz). Opina, además, que hay más control de parte de inteligencia militar, que se percibe una remilitarización de los puestos. El plan de seguridad tiene ahora muchos elementos similares al plan Victoria 82, según un oficio del CALDH.

### **3.4 El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG)**

El Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (ICCPG) es una ONG que realiza investigación, capacitación y asesoría en las áreas de justicia penal, seguridad y derechos humanos para lograr la transformación de la política de combate al crimen del Estado, enfocada en la protección de la persona y el efectivo respeto a los derechos humanos.<sup>64</sup> La Embajada opina que el ICCPG es más un instituto académico que una organización activista. Su personal tiene altos niveles de capacitación.<sup>65</sup>

Desde 1998, la Embajada de los Países Bajos está financiando al ICCPG. Inicialmente, el apoyo era mediante la ONG holandesa ICCO y cubría una primera fase del proyecto: la resolución alternativa de conflictos (PRORED) acumulados en el proyecto que la Embajada financiaba directamente, denominado el proyecto Resolución Alternativa de Conflictos (2002 – 2007). Después, el ICCPG recibió financiamiento institucional (2007 – 2013) para el programa llamado Democracia y Justicia.

---

<sup>63</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe.

<sup>64</sup> ICCPG, <http://www.iccpg.org.gt/historia/>, 23-10-2012

<sup>65</sup> Embajada (2004).

El proyecto Resoluciones Alternativas de Conflictos enfocó en una disminución de la violencia en Guatemala por vías alternativas de resolver conflictos. El enfoque estratégico consistía en tres ejes: capacitación, sensibilización e incidencia. El proyecto se llevó a cabo principalmente en regiones con altos niveles de violencia y conflictos, como la Ciudad de Guatemala, Cobán, Chiquimula y Quetzaltenango. Un objetivo del proyecto fue dar capacitaciones a líderes comunitarios, para que promovieran la formulación de respuestas no violentas en los conflictos locales mediante el uso de Mecanismos Alternativos de Resolución de Conflictos (MARC). El proyecto también capacitó a jueces, síndicos y defensores, funcionarios de justicia, con el objetivo de promover respuestas reparadoras a conflictos criminalizados que se les presentaban, a través de la utilización de MARC dentro del ámbito de la justicia penal. Se hizo una campaña de sensibilización con el fin de generar mayor receptividad de la propuesta de MARC entre autoridades locales y comunidades en programas radiofónicos en diferentes idiomas y por medio de historietas, en talleres, en foros de presentación y en programas de TV local.

El resultado de este proyecto fue, además de la capacitación y sensibilización de líderes comunitarios, comunidades y los funcionarios de justicia, que se crearon espacios y redes departamentales entre los diferentes funcionarios responsables para la justicia. La confianza en los funcionarios de justicia local creció y los líderes desarrollaron conocimientos sobre métodos alternativos de resolución de conflictos, que aplican para prevenir linchamientos, según la observación de los responsables de la ONG.<sup>66</sup> En el informe de evaluación antes mencionado se observa que los jueces reconocieron que una pena de prisión puede contribuir al incremento de la violencia y del crimen, por lo que vieron con beneplácito la posibilidad de penas alternativas.<sup>67</sup> El mismo informe indicó cómo los ciudadanos que participaron en el programa de PRORED reconocieron la importancia de resolver los pequeños accidentes, conflictos entre vecinos, peleas, por medio del diálogo, evitando los métodos de confrontación.<sup>68</sup>

El proyecto y sus objetivos encajan bien en los tres subtemas del programa *Good Governance* de la Embajada de Países Bajos, que son: democratización (participación social más elevada, reducción de criminalidad); derechos humanos (justicia y seguridad); y construcción de la paz (prevención y soluciones de conflictos). Un objetivo del proyecto, que comparte la Embajada, consiste en la disminución de la discriminación, la desigualdad y la exclusión. Sin embargo, en opinión de los coordinadores del programa Justicia Penal y Juvenil de ICCPG, no llegaron a cumplir este objetivo.<sup>69</sup> La discriminación y la exclusión todavía tienen un impacto fuerte en la vida de la población indígena.

La Embajada brindó un aporte financiero de EUR 653,449, mientras que ICCO financió el 23% del presupuesto. Otros donantes fueron Gran Britania, CRDI (Canadá), el PNUD y otros. El proyecto se terminó en 2007. Las diferentes evaluaciones del proyecto – internas y externas – indicaron que el proyecto logro los resultados planificados. Sin embargo, la sostenibilidad del proyecto Resoluciones Alternativas de Conflictos de ICCPG puede ponerse en duda, ya que en 2012 la Embajada estuvo financiando un proyecto muy similar, llamado Los Facilitadores Judiciales con la OEA, con un financiamiento de EUR 2.857.990 .El programa de Facilitadores Judiciales, que está resultando muy exitoso en Nicaragua, y que se ampliará a Honduras y El Salvador, tiene también como objetivo la capacitación y sensibilización de líderes comunitarios en métodos alternativos de resoluciones de conflictos (MARC)– mediación – con la finalidad de nombrarlos Facilitadores Judiciales. Cabe mencionar que los proyectos de ICCPG y de los Facilitadores Judiciales no están enfocados en los departamentos más conflictivos, como son, entre otros, el Quiché, Totonicapán, Huehuetenango, Baja y Alta Verapaz y el Petén.

---

<sup>66</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe.

<sup>67</sup> Biekart et al. (2003: 30).

<sup>68</sup> Ibid.

<sup>69</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe.

Entre 2007 y 2012, la Embajada financió mediante un apoyo institucional el proyecto del ICCPG, Justicia Penal y Democracia. El objetivo general del proyecto era contribuir a la consolidación del Estado de Derecho y al respeto a los derechos humanos, a través del fortalecimiento de las instituciones de justicia y seguridad y de las políticas y mecanismos de gestión de la conflictividad social en un contexto democrático y respetuoso de las libertades ciudadanas. El apoyo institucional está valorado por el ICCPG como muy importante, porque el apoyo significa más libertad y flexibilidad en los proyectos y en la gestión del ICCPG. Con el apoyo holandés, los funcionarios del ICCPG recibieron talleres de capacitación, se llevaron a cabo y se publicaron diferentes estudios. El ICCPG recibió también donaciones holandesas, de ICCO y de la Plataforma Holandesa, para algunas publicaciones. El ICCPG se desarrolló como una organización conocida, profesional y respetada y asumió un papel importante en los debates públicos sobre temas de justicia y de seguridad. Según las personas entrevistadas para este informe, la institución posee una voz política importante y también un respaldo político clave con el nombramiento como Fiscal General y Jefa del Ministerio Público de su exdirectora, Claudia Paz y Paz.

### **3.5 DIGAP y PAJUST**

El Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado (DIGAP) fue iniciado en 1999. Fue extendido tres veces hasta 2009. Después continuó en el Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST) que en la actualidad sigue funcionando.

#### **3.5.1 DIGAP 1**

El primer programa (DIGAP1) inició como Programa de Investigación Antropológica Forense en 1999, siguiendo las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH) y por iniciativa de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG). Durante la primera fase del proyecto, centrada en exhumaciones e inhumaciones, se señaló que la atención en salud mental comunitaria y orientación legal debía ser amplificada. Desde 2001, cuatro organizaciones especializadas en acompañamiento psicológico se han involucrado en el proyecto: ECAP (Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial), Utz K'aslemal, Centro Maya Saq'be y el GAM (Grupo de Apoyo Mutuo). Este cambio se reflejó en el nombre: Programa de Dignificación y Asistencia Psicosocial a Víctimas del Enfrentamiento Armado, DIGAP. El proyecto también apoyó el trabajo de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG), la Comisión Nacional de Búsqueda de Niñez Desaparecida, la universidad USAC, Pro Niño y Niña Centroamericanos (PRONICE) y otras organizaciones que prestaron servicios jurídicos en las exhumaciones. Desde principios de 2001, la Embajada y USAID han canalizado sus fondos al programa a través de un proyecto que fue ejecutado directamente por el PNUD. Los proyectos financiados por la Embajada a través del PNUD son bastante complicados, porque los proyectos fueron extendidos y los fondos aumentados.

Entre 2004 y 2009, la Embajada financió DIGAP 2 hasta DIGAP 3. Asimismo, financió como parte de DIGAP, en 2009 un laboratorio de ADN para la FAFG y también financió la creación del Archivo Histórico de la Policía Nacional entre 2007 y 2009. Después en 2009 el proyecto DIGAP fue ampliado y transformado en un proyecto nuevo, denominado el Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST) que los Países Bajos están financiando hasta 2014. Estos proyectos disponen en su conjunto de un presupuesto de EUR 12.787.092.<sup>70</sup>

#### **3.5.2 DIGAP 2**

Al inicio del proyecto DIGAP 2 (2004 – 2009), actividades tales como investigaciones antropológicas forenses, atención en salud mental comunitaria y búsqueda de niñez desaparecida, a falta de una institucionalidad estatal y de confianza en entidades estatales de parte de las comunidades, se habían llevado a cabo principalmente por organizaciones sociales.

---

<sup>70</sup> Excel MR en VO Projecten Guatemala, hecho por el IOB el 9 Agosto 2012.

Al ocurrir la creación de la Comisión Nacional de Resarcimiento (CNR) en 2003<sup>71</sup> y el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR)<sup>72</sup> en 2004, se abrió un nuevo periodo para el DIGAP, denominado el DIGAP-2. DIGAP2 (2004 – 2009) tenía previsto originalmente contribuir al dialogo y a la interrelación fluidos entre el PNR, la sociedad civil, otras entidades gubernamentales y la cooperación internacional. Este dialogo de la interrelación para el resarcimiento estaba primordialmente enfocado a la transferencia de actividades del DIGAP hacia el PNR.

Durante los años 2004 a 2008, esta transferencia resultó un proceso sumamente delicado pero trascendental, en el cual el DIGAP desempeñó el papel de facilitador y mediador esencial creando y apoyando multiples espacios de mediacion, acercamiento, intercambio, articulacion y coordinacion entre organizaciones sociales y entre estas y los entes gubernamentales, principalmente el PNR y el Programa Nacional de Salud Mental (PNSM) del Ministerio de Salud Publica y Atencion Social (MSPAS). Esto no siempre dio los resultados esperados, como veremos aquí abajo.<sup>73</sup>

### *Evaluacion DIGAP 2:*

En la evaluacion final del DIGAP 2<sup>74</sup> se nota que la sostenibilidad del Programa es un fenómeno multidimensional, que se puede apreciar en tres horizontes: el horizonte comunitario; el conjunto de Organizaciones de Sociedad Civil (OSCs) involucradas en el Programa; y el sistema de CNR/PNR y la institucionalidad del Estado responsable del resarcimiento y de la reparacion. Cada horizonte tiene su propia fuerza y debilidad e influye en la sostenibilidad y sinergia del proyecto en su totalidad. Sobre el horizonte comunitario, la evaluacion comentó que la sostenibilidad en este punto no está garantizada por la ausencia de un documento de proyecto específico para cada comunidad, por la ausencia de un examen atento y profundo de las realidades comunitarias y por deficiencias en el sistema de seguimiento de las actividades del Programa y del sistema de monitoreo.

El horizonte que dio los mejores resultados es el de las OSCs. El DIGAP ha logrado fortalecer a muchas de las OSCs, que tienen capacidades mayores ahora. La evaluacion subraya que particularmente la FAFG<sup>75</sup> se ha fortalecido “en todos los sentidos y es hoy en día una organización que trabaja con estandares internacionales y que es capaz de duplicar sus actividades en un año sin perder niveles de calidad en el producto entregado.”<sup>76</sup> La evaluacion explicó con respecto a las otras OSCs que pese a haber sido fortalecidas, es probable que aun no estén en condiciones de sostener un mayor ritmo de actividades que deberán enfrentar en caso de que el PNR necesite su apoyo. La sostenibilidad en el horizonte de la institucionalidad nacional depende del futuro del sistema CNR/PNR. Aunque el DIGAP ha apoyado el proceso, tanto con actividades de buenos oficios como con asesorias técnicas puntuales, las dificultades han permanecido y su solucion depende de decisiones del Gobierno y de la actitud de sus lideres, según la evaluacion final del DIGAP-2.

---

<sup>71</sup> La Comisión Nacional de Resarcimiento está integrada por representantes de mujeres víctimas, pueblos indígenas, organizaciones de víctimas, organizaciones de derechos humanos, la SEPAZ, el Ministerio de Finanzas Publicas, COPREDEH, y el Ministerio de Agricultura (PNUD 2004: 9).

<sup>72</sup> El Programa Nacional de Resarcimiento se concibe como un proceso que incluye un conjunto de políticas, proyectos y acciones que se realizan con el propósito de reparar, resarcir, restituir, indemnizar, asistir, rehabilitar y dignificar a las víctimas de las violaciones a los derechos humanos cometidas durante los años 1960 y 1996 (PNUD, 2004: 9).

<sup>73</sup> Informe Final (PNUD, 2008).

<sup>74</sup> Informe Final de DIGAP2 (2005).

<sup>75</sup> El Informe del Biekart et al. (2006: 33) para el IOB sobre el programa holandesa de derechos humanos en Guatemala entre 1997 – 2003, clasifico FAFG como un ‘good performer’ y alabanza la enorme dedicación del personal de la FAFG que es la ‘driving force’ del proyecto.

<sup>76</sup> Informe Final de DIGAP2 (2005: 94).



### 3.5.3 DIGAP- 3

Entre marzo de 2008 y diciembre de 2009, se implementó la tercera fase del DIGAP, entonces el DIGAP-3, con los mismos objetivos que el DIGAP-2. El cambio en las autoridades de Gobierno en el inicio de 2008, con la entrada del gobierno del presidente Colom, dificultó la continuidad de la interrelación que se había logrado construir entre las Organizaciones de Sociedad Civil que participan en el DIGAP y la nueva dirección del PNR, por estar esta última en desacuerdo con el manejo del PNR durante la dirección de la anterior Presidenta de la Comisión Nacional de Resarcimiento y por desaprobar su gestión. Desde entonces, el PNR ha fortalecido su diálogo e interrelación más a nivel de las comunidades, a través del Movimiento de Víctimas. Las Organizaciones de la Sociedad Civil que participan en el DIGAP han seguido la coordinación de sus actividades comunitarias con las sedes regionales del PNR.<sup>77</sup> El Gobierno decidió reformar la CNR exclusivamente con representantes de las instituciones gubernamentales, y no con los de la sociedad civil.

El cambio de gobierno significó una interrupción de lo que ya se había logrado durante los años 2006 y 2007, en los cuales el PNR había aportado el 70% de los costos de las exhumaciones y del acompañamiento psicosocial. Seguir con el apoyo a las organizaciones de la sociedad civil como parte del proyecto no estaba dentro de los planes del PNR. El informe final del DIGAP señaló que era lamentable que el PNR no asumiera su papel, que no tuviera una línea de trabajo. Cada gobierno de turno tenía sus prioridades y el PNR que asumió en 2008, no tenía las mismas prioridades, metas o líneas de trabajo que las autoridades anteriores.

Los cambios no afectaron solamente al objetivo de contribuir al diálogo y a la interrelación entre las organizaciones gubernamentales y las sociales, sino también al trabajo concreto: la dignificación y la atención psicosocial a víctimas del enfrentamiento armado. DIGAP había previsto de conducir 500 investigaciones de antropología forense con acompañamiento psico- y jurídico-social así como atender a 60 comunidades. Lamentablemente en 2008, aunque existía la capacidad técnica en FAFG<sup>78</sup>, se regresó al nivel de exhumaciones del 2004<sup>79</sup>, a causa de la actitud negativa de las nuevas autoridades frente a la FAFG.<sup>80</sup>

Durante los años 2006 y 2007 y con el apoyo del PNR, la interrelación entre los diferentes componentes (antropológico-forense, acompañamiento jurídico y psicosocial) hace que sea un trabajo integral en el cual el reconocimiento de la verdad, la búsqueda de justicia y la reconciliación (justicia transicional), se encuentran en un solo camino. Por el hecho de que el PNR en 2008 fortaleció su propio marco legal e institucionalidad, se rompió la relación entre las organizaciones sociales y gubernamentales y faltaron los fondos para poder continuar en la misma manera. La Ley de Presupuesto no permitió al gobierno financiar directamente a las ONG, entonces las ONG trabajaron directamente con las víctimas, con ayuda del PNUD y de los donantes de DIGAP.

Un objetivo importante del Programa – aparte de crear y fortalecer las relaciones entre entidades sociales y gubernamentales y la dignificación y el acompañamiento legal y psicosocial de víctimas – era desarrollar y fortalecer en cinco años las capacidades nacionales para la sostenibilidad técnica, social y financiera del proceso de dignificación, reconciliación y búsqueda de la justicia. En 2008, se

---

<sup>77</sup> Informe Final. PNUD 2008.

<sup>78</sup> Con el apoyo de la Embajada de los Países Bajos y de Estados Unidos, un laboratorio fue creado y puesto en marcha en noviembre de 2008. El laboratorio de Genética Forense de la FAFG ha sido uno de los primeros de su tipo en Latinoamérica y posee la capacidad de analizar cualquier tipo de muestra forense, en especial de análisis genético de huesos.

<sup>79</sup> En 2004, la FAFG tenía capacidad para realizar 84 exhumaciones al año que creció a 117 y 128 durante los años 2006 y 2008. Hasta finales de 2007, un total de 504 investigaciones antropológico-forenses han realizado y durante la primera fase del programa (2001-2003) 179 casos más, culminando en un total de 783 casos al final de 2007. Informe Final, PNUD 2008.

<sup>80</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe.

logró fortalecer la capacidad nacional entre los socios del DIGAP y también del PNR. El conocimiento técnico, la experiencia, la confianza y la calidad del trabajo de las organizaciones de la sociedad civil han sido insumos claves para poner en marcha el trabajo del PNR. El informe final notó que se había logrado fortalecer las capacidades nacionales. Sin embargo, el DIGAP no logró la sostenibilidad esperada a causa de debilidades institucionales estatales. Para lograr la sostenibilidad pertinente a los procesos apoyados por la cooperación internacional desde el DIGAP, el Gobierno debe fortalecer la institucionalidad del PNR y la continuidad de sus estrategias, para que el programa encuentre su efectividad.

#### 3.5.4 PAJUST

El PNUD entregó una propuesta para el Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición, PAJUST en junio de 2009. Esta propuesta fue rechazada por las embajadas de los Países Bajos y de Suecia. USAID anunció que solo estaba apoyando partes del programa PAJUST, especialmente lo que involucraba a la FAFG. En la reunión se acordó que el PNUD entregara una nueva propuesta para octubre de 2009. En los comentarios que hicieron las dos embajadas al PNUD recomendaron que el PNUD garantizara la capacitación requerida para llevar a cabo la elaboración y la implementación de la propuesta. Se recomendó que el PNUD pudiera usar la capacitación que existe en el sistema ONU o capacitación externa de Impunity Watch/Convergencia de Derechos Humanos. Aquí se manifiesta un conflicto de intereses –al menos así parece–, porque Impunity Watch es una ONG que desempeña un papel prominente como (co) financiadora de la Plataforma Holandesa, que funciona como grupo de lobby holandés. Sin embargo, el PNUD entregó una nueva propuesta para el PAJUST que sí fue aceptada por las dos embajadas. Los países e instituciones donantes fueron Suecia (EUR 5,440,000), Dinamarca, USAID (EUR3,011,186 para la FAFG) y Países Bajos (EUR6,832,765). El PNUD se encarga de la coordinación, al igual que en el caso de los proyectos del DIGAP.

#### Los objetivos de PAJUST

Como parte de un proyecto de Justicia de Transición, el programa del PAJUST apoyó el desarrollo de la capacidad del Estado y de la sociedad para garantizar el derecho a la verdad, la justicia, la reparación integral para las víctimas y la promoción de medidas para prevenir la repetición de violaciones a los derechos humanos. En un periodo de cinco años (2010 – 2014), el PAJUST busca contribuir a que el Estado guatemalteco desarrolle políticas públicas, programas orientados a la justicia transicional, promoviendo la amplia articulación entre los distintos actores vinculados a la temática.<sup>81</sup> El PAJUST tiene cinco objetivos concretos en el ámbito de la justicia de transición:

- El primer objetivo trata del eje de verdad que promueve que el Estado y la sociedad civil hayan mejorado sus conocimientos sobre las violaciones de derechos humanos cometidas en Guatemala, sobre todo durante el conflicto armado. Para la recuperación de la verdad la responsabilidad está en manos del Archivo General de Centroamérica–Archivo Histórico de Policía Nacional (AGCA-AHPN) que administrativamente está subordinado al Ministerio de Cultura y Deportes (MICUDE). El responsable político del archivo de la Paz es la Secretaria de Paz.
- El segundo objetivo de PAJUST enfoca en el eje de la justicia transicional que estipula que el Ministerio Público (MP) y el Instituto del Procurador de Derechos Humanos (IPDH) mejoren su eficacia en las investigaciones de los casos paradigmáticos de violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto.
- El tercer objetivo es el Programa Nacional de Resarcimiento (PNR) y consiste en el eje de reparación. El objetivo es que el Estado o el PNR mejore su capacidad de apoyo a las víctimas de las violaciones de derechos humanos en una manera efectiva, tomando en cuenta la gravedad de cada caso particular.
- El cuarto objetivo del PAJUST es que el Estado se comprometa a tomar medidas de no repetición. El objetivo consiste en que el Estado, y particularmente la Comisión Presidencial

---

<sup>81</sup> Informe de Avances. PNUD, 2010.



Coordinadora de la Política Ejecutiva en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH), mejoraran su capacidad en la prevención de conflictos sociales y la promoción de la cultura de respeto a los derechos humanos.

- El objetivo final del PAJUST es crear una red para garantizar los derechos humanos fundamentales y de la ciudadanía en Guatemala. Es una red para la gestión colectiva y el lobby político orientada a la aplicación de justicia de transición en Guatemala, para derechos colectivos e individuales, con un énfasis en mujeres e indígenas.<sup>82</sup>

### Los socios de PAJUST

Los socios principales de la implementación de PAJUST son, por parte del Estado: la Secretaría de la Paz y sus entidades adscritas (Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos, Dirección de Archivos de la Paz y Programa Nacional de Resarcimiento), el Ministerio Público, el Ministerio de Cultura – Archivo General de Centroamérica, y la institución del Procurador de Derechos Humanos. Los socios de la sociedad civil son: la Fundación de Antropología Forense de Guatemala (FAFG), el Instituto internacional de Aprendizaje para la Reconciliación Social y el Grupo de Apoyo Mutuo. Las entidades asesoras de PAJUST son la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos e Impunity Watch.

### Los resultados

El Programa PAJUST está en su tercer año (faltan dos) y resulta difícil evaluar los resultados, porque forman parte de un proceso largo de justicia de transición. Aquí se aprecian los resultados con respecto a la busca de la verdad, la justicia, la reparación y la creación de una red social (objetivo 5).

En la busca de la verdad y de personas desaparecidas durante el conflicto interno, el descubrimiento de los Archivos Históricos de la Policía Nacional (AHPN) significó un gran momento. En julio de 2005 personal de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) descubrió la existencia del Archivo Histórico de la Policía Nacional. Los documentos estaban apilados en pésimas condiciones para su conservación.<sup>83</sup> En los documentos de la Policía Nacional (PN), que aglutina a más de 7,900 metros lineales de folios, se encontraron registros que datan de finales del siglo XIX (1882) y se extienden hasta 1997. Los aproximadamente 80 millones de folios reunidos y en proceso de organización, tienen una importancia incuestionable desde el punto de vista histórico, cultural y científico. A lo largo de seis años, los principales esfuerzos han girado en torno a la conservación, identificación, organización y descripción archivística de los documentos de AHPN con el fin de garantizar a las instituciones del Estado, investigadores interesados y la ciudadanía el acceso libre a las imágenes digitales de los documentos para hacer efectivo el derecho a conocer la verdad. En el momento, 15,343,685 documentos están digitalizados<sup>84</sup>, tan solo en 2009 el archivo recibió 6.500 solicitudes para información. El AHPN publicó también diez informes o libros que refieren a las diferentes estructuras de la Policía Nacional. El director del archivo se refirió en términos muy positivos al apoyo rápido y adecuado de la Embajada de los Países Bajos, que probablemente garantizó el rescate del archivo.<sup>85</sup>

El cierre de los Archivos de la Paz representaría un retroceso en el área de la busca de la verdad. En junio 2012, el jefe de SEPAZ decidió cerrar la Dirección de los Archivos de la Paz, que operaba bajo su mando. El argumento era que el personal de esa unidad desarrollaba trabajos de investigación, lo cual compete al Ministerio Público. Según organizaciones de la sociedad civil, el gobierno teme que la combinación de diferentes archivos, los diarios militares y registros de adopciones revelara información clasificada y criminal que puede comprometer a las autoridades y militares de años

---

<sup>82</sup> Informe de Avances. PNUD, 2010.

<sup>83</sup> AHPN, 2011.

<sup>84</sup> <http://archivohistoricopn.org/pages/institucion/historia.php>, 23-10-2012.

<sup>85</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe.

anteriores. Por este temor se cerraron los archivos, según las ONG. Esta hipótesis es plausible, porque la información que generaron los archivos de AHPN ha sido efectivamente muy valiosa en las investigaciones y las sentencias del Ministerio Público y el Instituto del Procurador de Derechos Humanos en los casos de violaciones de derechos humanos cometidas durante el conflicto. Probablemente vienen más resultados judiciales, porque hasta septiembre 2012, hubo 28 casos en el sistema judicial con información relevante del archivo. La actual coordinadora del PNUD recibió la garantía de la SEPAZ que los archivos seguían siendo accesibles, aunque no para todo el mundo. Cuando un equipo del PNUD fue a comprobar esa accesibilidad, las computadoras en la SEPAZ para los archivos no estaban conectadas al servidor principal y entonces no hubo acceso a los archivos.<sup>86</sup>

El segundo objetivo que trata del eje de justicia y del fortalecimiento del Ministerio Público (MP) cosechó éxitos que no solamente podrían asignarse al proyecto PAJUST. El Ministerio Público ha recibido en los últimos años el apoyo de diferentes organizaciones sociales y gubernamentales y de la comunidad internacional. De esta forma está mejor capacitado para preparar sus casos.

La colaboración entre el PNR del Estado, para la reparación por un lado, y las organizaciones de la sociedad civil por el otro, causa mucha tensión entre ellos. Las organizaciones han expresado sus críticas públicamente en los medios de comunicación y en reuniones y eventos públicos donde también el PNR ha participado, causando malestar al PNR. Otro punto de tensión era el convenio entre el PNR y el Instituto Nacional de Ciencias Forenses de Guatemala (INACIF) que excluyó a la FAFG. Según la propia FAFG, ha tratado acercarse con el INACIF en varias ocasiones, pero éste no ha mostrado interés. Según el PNUD es el Ministerio Público (MP) que debería coordinar el trabajo de las exhumaciones y finalmente según el PNR, el FAFG no debería tener el monopolio de las exhumaciones.<sup>87</sup> La coordinadora del PNUD no sintió en el momento que había más problemas que los “normales” con el PNR. Un resumen de un memorándum de la Embajada de los Países Bajos<sup>88</sup> indica que los diferentes actores de PAJUST, el PNUD o los donantes no tienen claro el rol que el PNUD debería realizar y cuáles serían los roles de los diferentes representantes del PNUD. Según el memo está claro que la coordinadora del PNUD tiene la capacidad de sacar adelante el proceso, pero no se sabe si ella realmente tiene tiempo para implementar el trabajo.

Según el PNUD, a la SEPAZ le falta la voluntad política para trabajar en el proyecto con el PNUD y las organizaciones civiles. Dado que el PNR y la SEPAZ no han formulado una propuesta para contribuir a PAJUST, los proyectos con ellos no pueden continuar y entonces habrá que buscar otra forma de cooperación institucional en 2013, según la coordinadora del programa.<sup>89</sup>

El objetivo de crear una red en la que todas las organizaciones –civiles y gubernamentales– que trabajan en el tema DDHH, trabajen juntos, puedan discutir y hacer alineación y coordinación entre ellos, constituye el punto más vulnerable del programa PAJUST, pero también de los proyectos DIGAP. Si los socios de PAJUST trabajan juntos en algunos casos, no es gracias al PAJUST sino a la relación de mucho tiempo de cooperación entre ellos que surgió en los proyectos anteriores. Los socios alcanzan los resultados previstos en el Programa PAJUST, pero no por motivos de la cooperación en el Programa: saber cómo encontrarse, independientemente del PAJUST.

---

<sup>86</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe .

<sup>87</sup> Cuando estaba por finalizarse el presente documento, se leyó en la página web de la FAFG que el INACIF y la FAFG firmaron un convenio de colaboración el día 11 de diciembre de 2012, en el cual ambas partes tomaron la iniciativa de buscar apoyo bilateral para el fortalecimiento de los procesos que contribuyen a la aportación de pruebas científicas en procesos legales.

<sup>88</sup> Embajada, 2010.

<sup>89</sup> Cita tomada de las entrevistas realizadas para este Informe .

Durante las entrevistas realizadas para este informe (septiembre de 2012), algunos socios comentaron que no se había organizado ninguna reunión con los socios del PAJUST y el PNUD durante el año 2012 y que había mucho descontento entre los socios. En la segunda semana de esta evaluación, hubo una reunión de emergencia sobre el PAJUST con las Embajadas de Suecia y de los Países Bajos, el PNUD y algunos socios. La tensión que existe entre varios actores del PAJUST era un factor constante que dificultaba la ejecución del programa. En octubre de 2010, entonces dos años antes de las tensiones del momento actual, el entonces encargado del PAJUST mandó un memo mencionando que “la polémica está principalmente entre organizaciones de la sociedad civil e instituciones gubernamentales, lo cual no es nada nuevo.”<sup>90</sup> Las tensiones que surgieron en 2010 se originaron en que varios actores de la sociedad civil que participaban en el proyecto PAJUST, no estuvieron conformes con el trabajo realizado por el PNR, principalmente fuera del marco del PAJUST.

Dos años después el PAJUST tiene otra coordinadora pero continúa con las mismas tensiones. Las tensiones de 2012 se produjeron nuevamente entre los socios de la sociedad civil y los socios gubernamentales de PAJUST, y no solamente con el PNR, sino también o en mayor grado con la SEPAZ.

### Conclusiones finales

Es difícil hacer un balance de los logros del PAJUST, porque no todos los resultados son tan visibles y, además, todos los logros tienen sus avances y sus retrocesos. La colaboración con el Estado en el PAJUST y la inclusión más directa del Estado guatemalteco en el apoyo a la paz y los derechos humanos, va de acuerdo con los objetivos establecidos en el Plan Multianual de la Embajada de los Países Bajos (MJSP).<sup>91</sup> Sin embargo, las dificultades para agilizar esta colaboración estatal frustraron los resultados del PAJUST. El desempeño deficiente de la contraparte estatal causó tensiones fuertes entre las contrapartes del programa. Aunque el gobierno del presidente Pérez Molina en su discurso político haya garantizado los derechos humanos y no existan casos claros en que lo contrario se manifiesta, las ONG consideran que es difícil esperar del actual gobierno que actúe con firmeza contra las violaciones de derechos humanos ocurridas durante el conflicto armado interno.

Llama la atención que un programa con una larga historia de conflictos y tensiones entre las contrapartes principales ha sido ampliado repetidamente. La continuación del apoyo holandés se explica por la importancia del trabajo de las contrapartes no-gubernamentales, como la FAFG, y por la relevancia del objetivo, explícito desde 2008, de involucrar más al Estado guatemalteco en el apoyo a la paz y los derechos humanos. Prevalció la importancia política del programa, justificable mientras que las diferentes contrapartes cumplieron con su papel y lograron resultados.

---

<sup>90</sup> Embajada (2010).

<sup>91</sup> Embajada (2008).

#### 4. La Estrategia de Salida

En junio de 2013 la Embajada de los Países Bajos en Guatemala se cierra. Se terminará su trabajo de cooperación bilateral y multilateral realizado. Por el momento, el programa de cooperación será continuado en forma reducida: como parte del mucho más modesto Programa Centro América (MAP, por sus siglas en holandés).<sup>92</sup> Dicho programa tendrá su enfoque en ‘seguridad y orden legal (estado de derecho)’. Las actividades relacionadas a derechos humanos, democracia, justicia y la lucha contra impunidad podrían ser incluidas en el MAP. Los nuevos programas o proyectos del MAP pretenden tener principalmente un impacto regional. Hay algunos programas cuya financiación continuará después de julio 2013. La Embajada ha informado que se trata de los programas siguientes:

**Cuadro 4.1 Continuación de algunos programas**

Programa	Horizonte actual del financiamiento/contratos	Continuidad considerada o propuesta	Condiciones
CALDH	termina a mediados de 2014	administración fase final por HIVOS	desde la oficina regional de HIVOS en San José, Costa Rica
ICCPG	termina en 2012	apoyo actividades regionales de la red en que participa	si componentes específicos tienen relevancia regional
CICIG	mandato hasta septiembre de 2013	regionalización de actividades	voluntad política del gobierno de Guatemala, negociaciones sobre un eventual mandato y financiamiento nuevos
PAJUST	termina en 2016	Administración por PNUD, monitoreo por Suecia	condiciones ya efectuadas

Fuente: Ministerie (2011c) y nuestras entrevistas.

El apoyo al CALDH terminará a mediados de 2014 y se propone que HIVOS, que tiene sede en Costa Rica, maneje los trámites administrativos finales. El financiamiento institucional al ICCPG termina en 2012, aunque en la documentación sobre el MAP se menciona que algunos elementos del programa del ICCPG podrían tener su impacto regional, como la red que el ICCPG tiene con ONG en la región para el monitoreo y la estimulación de cambios en sistemas judiciales y de cumplir con los derechos humanos regionales. El mandato del CICIG se prolongará hasta septiembre de 2013 y su continuación dependerá de la voluntad política de Guatemala y los demás donantes. El programa PAJUST se continuará por medio del PNUD con monitoreo de Suecia. Los contratos no se terminan antes de 2016.

Las fundaciones y ONG aquí evaluadas lamentan el cierre de la Embajada y el cese de los fondos. Al ser notificados, tanto el gobierno de Guatemala, el Fiscal General y el Comisionado de la CICIG pidieron una reconsideración. El Fiscal y el comisionado opinaron: “(...) para el caso de Guatemala, nos parece sumamente importante que ustedes consideren la necesidad de cosechar, al lado de los guatemaltecos, los frutos de su valiosa inversión; por lo que les instamos, de manera más

<sup>92</sup> Ministerie (2011c).

respetuosa, que consideren permanecer en este país, durante esta nueva etapa, muy relevante para consolidar los logros que empiezan a alcanzarse en materia de seguridad y justicia”.<sup>93</sup>

Sobre el contenido de los nuevos programas del MAP los autores de este informe fueron informados por la Embajada que ésta opina favorablemente sobre la extensión de la CICIG hacia otros países de la región. Cabe recordar los comentarios de la propia CICIG que, en primer lugar, se trata de un proceso que exige una preparación larga y, en segundo lugar, cuya implementación del diseño tomó un par de años. A primera vista la opción de “exportar” la CICIG en forma de un programa cuya duración está formulada para el corto plazo y que cuenta con un presupuesto limitado, parece ambicioso. En general, dado el retiro de tantos donantes y los cambios fuertes en la composición de la comunidad internacional, parecería prudente diseñar programas de tamaños más oportunos. Una segunda noción es que todos los nuevos programas deberían tener por lo menos el apoyo de cofinanciación de por lo menos un segundo donante, que seguirá presente en el país o en la región.

---

<sup>93</sup> Carta de Francisco Dal’Anese Ruiz y Claudia Paz y Paz sobre la cooperación holandesa en Guatemala al Ministro de Relaciones Exteriores Rosenthal, 9 de marzo 2011.

## 5. Conclusiones: Apreciación general de la relevancia y del impacto de la política de los Países Bajos

Guatemala es un país caracterizado por sus altos niveles de violencia, criminalidad e inseguridad, pero también por su alto nivel de pobreza y exclusión social. Después de una guerra interna de 36 años que dejó miseria y violencia, emergieron nuevas formas de violencia. El enfoque del programa bilateral holandés está puesto en la disminución de la impunidad, violencia e inseguridad. Esta característica explica también las dificultades institucionales que el país tiene para resolver su pobreza, su exclusión étnica, su violencia, la presencia del crimen organizado y la impunidad que hizo que el propio gobierno optara por la presencia de una comisión internacional, la CICIG. Los Países Bajos desempeñaron un papel marcado a lo largo de veinticinco años de presencia como donante.

### *Contexto que se cambia*

El programa de los Países Bajos termina con el cierre de la Embajada a mediados de 2013. El país es uno de los donantes europeos que se está retirando gradualmente de Centroamérica, por lo menos en visibilidad, presencia directa en los países y volumen de asistencia. La comunidad internacional, hasta el momento básicamente representando la voz de los países occidentales y las instituciones financieras que lideran, está a punto de cambiarse sustantivamente. Los principales actores que se quedan son los EE.UU. y Alemania, mientras que Gran Bretaña, hasta el momento un donante con un perfil modesto en la región, está por fortalecer su presencia.

La Embajada podría utilizar los instrumentos de cofinanciamiento y de lobby al realizar su rol en el G13, en el Grupo Filtro y en diferentes reuniones y seminarios con donantes internacionales, organizaciones gubernamentales y no-gubernamentales. Sin embargo, casi todo los entrevistados de las embajadas europeas han mencionado el hecho de que la armonización (procedimientos, canastas, monitoreo y seguimiento) toma mucho tiempo. La armonización se implementa en el país receptor, pero no en las casas matrices en las capitales europeas.

La Unión Europea es, por lo menos en materia de cooperación, un donante más, no es un líder, sino más bien un actor de bajo perfil. La mayoría de los diplomáticos entrevistados de los países miembros de la Unión Europea suscriben esta opinión. No asume el papel de coordinador de los donantes europeos. En algunas oportunidades actuó políticamente como un actor más visible: en algunos démarques (donde los representantes bilaterales siempre estuvieron presentes), y sobre todo cuando se estaban negociando los tratados comerciales con la Unión. Cabe señalar que EE.UU. cumplió algunos años antes, durante las negociaciones para los tratados de libre comercio, el mismo papel. La UE pudo seguir los pasos ya dados.

### *El diseño del programa*

La Embajada definió y diseñó un programa de asistencia financiera y técnica para el apoyo a los derechos humanos y al buen gobierno a finales del conflicto armado de 36 años. En esos años tenía mucho sentido apoyar al organismo internacional para el monitoreo de la paz (MINUGUA) y financiar organizaciones y ONG que lucharan por los derechos de las víctimas, que trataran de contrarrestar la influencia de militares y paramilitares (percibida en aquel tiempo) y la (probable) impunidad para los victimarios y actores políticos (expresidentes, exministros) que habían desempeñado un papel de mando y de campañas de contrainsurgencia con severas violaciones de los DDHH, como mencionadas en dos informes de la verdad, uno publicado bajo los auspicios del Arzobispado y otro del PNUD.

Lo anterior explica el contenido mayoritariamente de vigilancia y de fiscalización por parte de la comunidad internacional. Una vez consolidado un programa es muy difícil rediseñar o cambiar los énfasis puestos en determinados componentes claves, cosa que a su vez explica el hecho de que la

fórmula, los ingredientes y las entidades beneficiadas por el programa básicamente se mantuvieran inalteradas. Al cierre del programa, diecisiete años después, existe un programa donde el núcleo consiste de nuevo en un organismo internacional de vigilancia junto con las mismas fundaciones y ONG que participaron entre 1996 y 2000. Claro, en vez de MINUGUA (Acuerdos de Paz) apareció la CICIG (justicia y seguridad), un organismo al cual los Países Bajos oportunamente brindaron un apoyo inicial muy valorado. Sin embargo, el programa en sí no dejó de ser de vigilancia del gobierno y de monitoreo de violaciones de los DDHH. No se alteró tampoco la preferencia por delegar la ejecución de la mayoría de los programas al PNUD y a las ONG antes mencionadas.

A la hora de considerar el programa tal como ha sido, sin embargo no debe dudarse de la relevancia. Los Países Bajos han sido un donante que ha ganado respeto por su programa de DDHH. En dos evaluaciones (Biekart et al, 2003 y la nuestra), sus intervenciones fueron percibidas como relevantes y con impacto. Si se formulan en los párrafos pertinentes algunas críticas, cabe tener en cuenta que los cambios en el sistema jurídica y de seguridad son transformaciones lentas en medio de una cultura de violencia, plasmada durante siglos y fortalecida por una guerra interna de 36 años, cuya resonancia se percibe hasta el día de hoy. Sin embargo, en este informe se hacen algunos comentarios críticos, pero siempre con el afán de mejorar programas similares en otros países y que sirvan de aprendizaje para el nuevo programa regional en Centroamérica.

#### *La percepción de los derechos humanos*

La definición de los derechos humanos no era muy amplia. En la práctica, se limitaba a asuntos directamente relacionados con la inseguridad, la violencia y la impunidad. No se extiende a los derechos socioeconómicos tales como el derecho de una vida mínimamente digna sin pobreza y exclusión. En la definición de programas, la Embajada optó básicamente por el monitoreo y la fiscalización de violaciones de los derechos humanos, canalizando su asistencia a actores multilaterales y ONG (la CICIG y las ONG mencionadas), mientras se retiraba gradualmente del apoyo directo a organismos gubernamentales.

Claro, es importante entender que desde 2011, la Embajada ha estado reduciendo fondos. Sin embargo, es triste tener que comentar que ni siquiera el Instituto de la Defensa Pública Penal (IDPP), organismo del Estado creado a consecuencia de los Acuerdos de Paz y que brinda asistencia jurídica gratuita a familias de pocos recursos (entre otros viudas, mujeres jefe de hogar, indígenas) pudo recibir un financiamiento holandés para un programa que en principio se había aprobado. Se observa poca atención para el lado preventivo, es decir: el apoyo a instituciones que generan empleo, especialmente empleo juvenil, que procuran atención popular en materia de salud y educación pública, así como para las que brinden alivio de la pobreza crónica.<sup>94</sup>

Cabe mencionar también que se refiere a ONG con las cuales los Países Bajos mantienen relaciones bilaterales desde hace 10 o 15 años o mediante financiación procedente de organizaciones como CORDAID, ICCO, Oxfam-NOVIB e HIVOS, que se dedicaban anteriormente a la persecución de los victimarios de la guerra interna y a la compensación para las víctimas, pero que “modernizándose” más recientemente han encontrado tareas fiscalizadoras en materia de DDHH. En vez de procurar lazos de cooperación con el gobierno de Guatemala, la Embajada se dedica casi completamente (por lo menos en el contexto de DDHH) a la financiación de organismos internacionales o locales que vigilan la actuación del gobierno. En esta óptica la Embajada colabora con la Plataforma Holandesa, financiada por donantes que a su turno también reciben subvenciones desde los Países Bajos. Se han

---

<sup>94</sup> Un aspecto recomendado de manera explícita por ex presidentes latinoamericanos y en publicaciones de análisis comparativo es el de los efectos sumamente dañinos del crimen organizado. Véanse Gaviria, Zedillo y Cardoso et al. (2009), Jones y Rodgers (2009), Kruijt (2011), Maihold y Brombacher (2009), Mathieu y Niño Guarnizo (2011) y WOLA (2011).

puesto interrogantes sobre la conveniencia del complicado sistema de cofinanciamiento de fondos que en última instancia proceden de la misma fuente.

### *Canales*

La Embajada se autodefinió como intermediador, al usar diferentes canales y apoyar a una variedad de proyectos (multilateral, bilateral y con ONG) para fortalecer la justicia y el sector de seguridad. Los Países Bajos fueron en el pasado, junto con Noruega, Suecia, Alemania, Canadá y Estados Unidos, uno de los donantes líderes en la financiación de los dos informes de la verdad y mantienen en muchos sentidos su papel de líder en el tema hasta el día de hoy. En todos los proyectos y programas analizados en este estudio y en todas las entrevistas sostenidas, se ha encontrado el enfoque en el fortalecimiento de la justicia y la seguridad.

En el G13, la Embajada participó activamente y fue presidente de turno en 2011. Durante dicha presidencia holandesa ocurrió la elección presidencial en dos vueltas. Durante la campaña se generó mucho debate sobre el tema de los derechos humanos e impunidad. Con la intención de discutir el tema de derechos humanos e impunidad entre los donantes internacionales de una forma más pública, la Embajada de Holanda en colaboración con la Embajada de Gran Bretaña formó en 2006 el Grupo Filtro.

La concertación que existe entre la Plataforma y la Embajada se valora en general como positiva, aunque a veces tal vez *too close for comfort* en dos sentidos: primero, no siempre está perfectamente claro qué dice y opina la Embajada y qué la Plataforma. Y, segundo, a causa de combinarse los múltiples subsidios y donaciones, se llega a un sistema de cadenas de cofinanciamiento mutuo, pero en última instancia con dinero procedente de la misma fuente: la cancillería en La Haya. La voz de la Plataforma se encuentra reflejada en las decisiones de la Embajada, pero rara vez la situación es al revés. Funcionarios de embajadas amigas indican el peligro que la Plataforma exprese ideas que no son compartidas por la Embajada.

El sistema de “financiación institucional”, o sea, “infraestructura y salarios” hace difícil medir los resultados obtenidos. Además, la múltiple cofinanciación bilateral y multilateral prolongada (por medio del sistema de las Naciones Unidas) junto con la múltiple cofinanciación de parte de financiadoras de ONG holandesas, cuyos fondos a su turno provienen mayoritariamente de la cancillería, crea un sistema donde circula dinero holandés de cuenta a cuenta, es confuso para evaluadores. Podría darse la sospecha de que se estén duplicando y triplicando contribuciones financieras, sobre todo cuando se refiere a ONG guatemaltecas subsidiadas desde hace tiempo por las mismas financiadoras, mientras que realicen tareas que, por lo menos en apariencia, son parecidas. El aspecto financiero no parece completamente transparente.

Pero hay algo más. En 1989, la IOB publicó un informe sobre los efectos de la subcontratación y delegación de la cooperación.<sup>95</sup> El informe concluyó recomendando una estructura explícita de incorporación de expertos dentro del ministerio para monitorear y vigilar la calidad de ejecución de las instituciones a las cuales se comenzó a subcontratar o delegar. Aquí se manifiesta un lado flaco del sistema. ¿Qué pasa, como en el caso del programa DIGAP y PAJUST, si el PNUD resulta no ser capaz de manejar adecuadamente las dificultades encontradas? ¿Quién toma la iniciativa de intervenir? Ahí se justifica el requisito de un monitoreo fuerte e independiente por parte de la Embajada, sobre todo cuando se refiere a programas con un alto contenido político. El PNUD es por excelencia el centro de informes para el análisis de la realidad nacional. Puede movilizar grandes equipos de investigación. Maneja la administración financiera de complicados programas como el de

---

<sup>95</sup> IOB (1989). Fue el primer informe sobre grandes segmentos de la cooperación holandesa en vez de informes, hasta este momento de uso, sobre los efectos de proyectos.



la CICIG. No tiene la reputación de un organismo alerta en el manejo diario de grandes proyectos.<sup>96</sup> El monitoreo independiente y ágil de parte de la Embajada sigue siendo un requisito necesario.

Sobre la subcontratación de ONG, cabe observar que las ONG no son el sustituto de los gobiernos nacionales, regionales o municipales. Las ONG pueden experimentar, ayudar, ejemplificar y señalar, pero como ejecutores “parchan” y no resuelven. No construyen políticas públicas, sino que pueden asesorar y pueden hacer estudios previos. Al otro lado, son precisamente las agencias de la ONU las que son mucho más capacitadas para realizar diagnósticos.

### *El nuevo programa regional*

Sobre el futuro de las relaciones diplomáticas y de la cooperación a Guatemala y, en general, a Centroamérica, se ha mencionado la opinión de diplomáticos de países vecinos (Alemania y Gran Bretaña) sobre la (in)conveniencia de embajadas regionales. Ambos han tenido experiencias negativas con Embajadas regionales y han optado por soluciones alternativas: “estacionar” diplomáticos en pequeñas oficinas en cada país. Por lo menos en Guatemala y según la experiencia de la misión, la UE no es la entidad líder en materia de cooperación internacional en Centroamérica.

### *Comentario final*

A pesar de algunas críticas sobre el programa, a saber, la reducida visión sobre los derechos humanos, la poca claridad sobre los resultados reales de la CICIG, algunas dificultades señaladas en cuanto a la delegación de la implementación del PNUD y a las ONG arriba mencionadas, en este informe predomina una visión positiva. La Embajada de los Países Bajos ha asumido un papel apreciable en el fortalecimiento de la justicia y el sector de seguridad, la reconciliación así como en la protección a los grupos más vulnerables. Al desempeñar este papel y como resultado del conflicto armado, la Embajada ha puesto su enfoque en la justicia y la reconciliación y se ha concentrado en el apoyo a las víctimas y la lucha contra la impunidad de perpetradores de las violaciones de derechos humanos durante el conflicto. Sin embargo, se hace hincapié en la necesidad de prestar atención al lado preventivo de la actual violencia e inseguridad. Eso implicaría un papel más significativo en el apoyo a las instituciones que generan empleo, especialmente empleo juvenil, que procuran la atención popular en materia de salud y educación pública, y al alivio de la pobreza crónica.

---

<sup>96</sup> Comentario también formulado en el informe anterior de evaluación (Biekart et al., 2003).

## 6. Bibliografía

AHPN (2011). *Del Silencio a la Memoria. Revelaciones del Archivo Histórico de la Policía Nacional*. Volumen 1. Guatemala: Archivo Histórico de la Policía Nacional.

Amnesty (2012). *Amnesty International Report 2012. The State of the World's Human Rights* <http://www.amnesty.org/en/region/guatemala/report-2012>.

Arnson, C. J. ed. (1999). *Comparative Peace Processes in Latin America*. Washington: Woodrow Wilson Center Press and Stanford University Press.

Biekart, Kees, Beate Thoresen & Freddy Ochaeta (2004). *Evaluation of the Dutch 'Governance and Human Rights Programme' in Guatemala 1997 – 2003*. La Haya: Ministerio de RREE – IOB Working Document, septiembre.

Briscoe, Iván & Martin Rodriguez Pellecer (2010). *A State under Siege: Elites, Criminal Networks and Institutional Reform in Guatemala*. La Haya: Clingendael Institute, septiembre.

Briscoe, Iván & Marlies Stappers (2012). *Breaking the Wave: Critical Steps in the Fight against Crime in Guatemala*. La Haya & Guatemala: Clingendael Institute & Impunity Watch, enero.

Briscoe, Ivan, Marlies Stappers & Anabella Sibrián (2011). *An integrated strategy to combat insecurity in Guatemala*. Guatemala: Impunity Watch, Clingendael Institute and Dutch Platform against Impunity, julio.

CICIG (2008). *Un año después*. Guatemala de la Asunción: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, septiembre.

CICIG (2009). *Dos años de labores: Un compromiso con la justicia*. Guatemala de la Asunción: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

CICIG (2010). *Tercer año de labores*. Guatemala de la Asunción: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala.

CICIG (2011a). *Plan de prioridades de la CICIG, período 2011 – 2013*. Guatemala de la Asunción: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, mayo.

CICIG (2011b). *Informe de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala con ocasión de su cuarto año de labores*. Guatemala de la Asunción: Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala, noviembre.

Comisión para el Esclarecimiento Histórico (2000). *Guatemala: Causas y Orígenes del Enfrentamiento Armado Interno* (con un prólogo de Edelberto Torres-Rivas). Guatemala: F & G Editores.

Consortio Impunity Watch (2009). *Reconociendo el pasado. Desafíos para combatir la Impunidad en Guatemala*. Guatemala: CALDH, CEDIM, IECCP & Impunity Watch, diciembre.

'El gobierno seguro de Otto Pérez Molina y el PP', *El Observador. Análisis alternativo sobre política y economía*. Año 7, Nos. 34 y 35.

Embajada (2004). *Memorandum betreft Bewustwording van Alternatieve Conflictoplossingen als extra activiteit binnen het Programa de Resolución Alternativa de Conflictos (PRORED) door ICCPG*. Guatemala: Nederlandse Ambassade Guatemala, 19 de noviembre de 2004.

Embajada (2006). *La relación bilateral entre el Reino de los Países Bajos y la República de Guatemala. Plan anual 2005 – 2008*. Guatemala: Embajada del Reino de los Países Bajos.

Embajada (2008). *Guatemala - Meerjaren Strategisch Plan 2008-2011*. Guatemala: Nederlandse Ambassade Guatemala.

Embajada (2009). *La relación bilateral entre el Reino de los Países Bajos y la República de Guatemala. Plan anual 2008 – 2011*. Guatemala: Embajada del Reino de los Países Bajos, enero.

Embajada (2010). *PNR y su relación con otros actores en el marco de PAJUST*. Memo. Guatemala: Embajada de Reino de los Países Bajos, 7 Octubre 2010.

Embajada (2010b). *CALDH – Institutional support*. Memorandum. Guatemala: Embajada del Reino de los Países Bajos, 31 Marzo 2010.

Embajada (2010c). *Support to the Multi anual plan 2010 – 2013 of the Centro para la Action Legal en Derechos Humanos (CALDH)*. Beoordelingsmemorandum. Guatemala, Embajada de Reino de los Países Bajos, sin fecha 2010.

Gaviria, César, Ernesto Zedillo & Fernando Henrique Cardoso et al (2009). *Drogas y democracia. Hacia un cambio de paradigma*. Rio de Janeiro: Comisión Latinoamericana sobre Drogas y Democracia.

Gijssels, Marika van & Marie Louise Glebbeek (2011). *Análisis de Género como parte del diagnóstico institucional en la fase inicial del proyecto Desarrollo e Implementación de un Sistema de Seguimiento y Capacitación continua dentro de la Práctica Policial en Guatemala*. Guatemala: Proyecto APNC, febrero - marzo.

Glebbeek, Marie Louise (2003). *In the Crossfire of Democracy. Police Reform and Police Practice in Post-Civil War Guatemala*. Amsterdam: Rozenberg Publishers (Thela Latin America Research Series), 2003.

*Guatemala nunca más. Volumen II: Los mecanismos del horror* (1998). Guatemala: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG).

Hernandez Gonzalez, Lopez De Rosa & Lopez Rivera (2007). *Informe Evaluacion Externa. Proyecto 'Convergencia Social en el Area Ch'orti, (CALDH/PRODEPI)*, abril – Julio.

ICG (2010). *Guatemala: Squeezed between Crime and Impunity*. Bogotá & Bruselas: International Crisis Group Working to Prevent Conflict Worldwide, junio (Latin America Report # 33).

ICG (2011). *Learning to Walk without a Crutch: An Assessment of the International Commission against Impunity in Guatemala*. Bogotá & Bruselas: International Crisis Group Working to Prevent Conflict Worldwide, mayo (Latin America report # 36).

IOB. *Contracting Out: Bane or Blessing?* La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores, 1989.

IOB. Evaluatieonderzoek *Het buitenlands beleid van Nederland ten aanzien van Latijns Amerika*. La Haya: Ministerio de Asuntos Exteriores, febrero de 2012.

Jones, Gareth A. & Dennis Rodgers, eds. (2009). *Youth Gangs in Latin America. Gangs and Juvenile Justice in Perspective*. Nueva York: Palgrave Macmillan.

Kruijt, Dirk (2009). *Guerrilla: Guerra y paz en Centroamérica*. Guatemala: F & G Editores.

Kruijt, Dirk (2011). *Drogas, democracia y seguridad. El impacto del crimen organizado en el sistema político en América Latina*. La Haya: Netherlands Institute for Multiparty Democracy (NIMD).

Maihold, Günther & Daniel Brombacher (2009). *Crimen organizado y seguridad en América Latina y el Caribe. Hacia un nuevo enfoque de la cooperación internacional: Opciones de Gobernabilidad*. Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik & Banco Interamericano de Desarrollo.

Mathieu, Hans & Catalina Niño Guarnizo, eds. (2011). *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional.

Ministerie (2004). *Verre Buren, Goede Vrienden. Het Nederlands buitenlandsbeleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. La Haya: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie (2007). *Een zaak van iedereen. Investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld*. La Haya: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie (2009). *Actualisering Nederlands buitenlands beleid ten aanzien van Latijns-Amerika en de Cariben*. La Haya: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie (2011a). *Focusbrief Ontwikkelingssamenwerking*. La Haya: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie (2011b). *Nota Modernisering Nederlandse Diplomatie*. La Haya: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Ministerie (2011c). *Exit-strategie Ontwikkelingssamenwerking Guatemala*. La Haya: Ministerie van Buitenlandse Zaken.

Niño Guarnizo, Catalina (2011). 'La seguridad de América Latina: respuestas fragmentadas a desafíos transnacionales', en Hans Mathieu & Catalina Niño Guarnizo, eds. *Seguridad Regional en América Latina y el Caribe. Anuario 2011*. Bogotá: Friedrich Ebert Stiftung – Programa de Cooperación en Seguridad Regional, pp. vii – xxxi.

PNUD (2004). *Apoyo a la Dignificación y Atención Psicosocial a las víctimas del enfrentamiento armado (DICAP) 2004 – 2008*. GUA/04/002. 19 de abril de 2004.

PNUD (2008). *Informe Final de Convenio. Apoyo a la Dignificación y Atención Psicosocial a víctimas del enfrentamiento Armado y de desastre (DIGAP), abril 2006 – diciembre 2008*.

PNUD (2010). *Informe de Avances 2010. Programa de Acompañamiento a la Justicia de Transición (PAJUST)*, enero – diciembre 2010.

PNUD (2012a). *Guatemala: ¿Un país de oportunidades para la juventud? Informe nacional de desarrollo humano 2011/2012*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

PNUD (2012b). *Programa de fortalecimiento del estado de derecho y consolidación de la paz en Guatemala*. Guatemala: Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

Porras Castejón, Gustavo (2010). *Las huellas de Guatemala*. F & G Editores (tercera edición).

Rhebergen, Peter (2008). 'Met een rechte rug. De Nederlands – Guatemalteekse verhoudingen', *De Groene Amsterdammer*, 27 mei (<http://www.groene.nl/1876/1/met-een-rechte-rug>).

Rosada-Granados, Héctor (1999). *Soldados en el Poder: Proyecto Militar en Guatemala, 1944-1990*. San José, Costa Rica: FUNPADEM.

Schirmer, Jennifer (1998) *The Guatemalan Military Project: A Violence called Democracy*. Philadelphia: University of Pennsylvania Press.

Secretaría Permanente (2011). *La cooperación internacional en Guatemala. Actores, estructuras y experiencias del G13*. Guatemala: Secretaría Permanente del Grupo de Coordinación de la Cooperación (PNUD), junio.

Tweede Kamer (2007), *Vergaderjaar 2006-2007, 30800V*, nr. 114, 23de julio.

Torres – Rivas, Edelberto (2011). *Revoluciones sin cambios revolucionarios. Ensayos sobre la crisis en Centroamérica*. F & G Editores, 2011.

Verstegen, Suzanne (2000). *The Netherlands and Guatemala. Dutch Policies and Interventions in the Guatemalan Conflict and Peace*. La Haya: Netherlands Institute of International Relations Clingendael – Conflict Research Unit, diciembre.

WOLA. *Tackling Urban Violence in Latin America: Reversing Exclusion through Smart Policing and Social Investment*. Washington: Washington Office on Latin America, junio de 2011.

## **Anexo 1 Entrevistas y Reuniones Estudio Guatemala (septiembre-noviembre de 2012)**

### *Entrevistas en Guatemala*

#### Embajada del Reino de los Países Bajos en Guatemala

Jan-Jaap van de Velde (Embajada del Reino de los Países Bajos, Embajador)  
Jaime Remmerswaal (Primer secretario y jefe de cooperación en funciones)  
Kristof Smits (Asesor de cooperación)

#### Estado y gobierno de Guatemala

Carlos Aldana (Ministerio de Relaciones Exteriores - Asesor del ministro)  
Mario René Azmitia Zaldaña (Ministerio de Relaciones Exteriores - Director de cooperación internacional)  
Araceli Ohefuehal (Ministerio de Relaciones Exteriores - Oficial de gestión de cooperación)  
Yanira Gutiérrez (SEGEPLAN - Directora ejecutiva de cooperación internacional de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia)  
Edelma Vásquez (SEGEPLAN - Especialista gestión cooperación Internacional de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia)  
Catalina Ávila (SEGEPLAN - Especialista gestión cooperación internacional de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia)  
Raúl Bolaños (SEGEPLAN - Director de análisis de la cooperación de la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia)  
Gloria Porras (Corte de Constitucionalidad – Magistrada)  
Cesar Ricardo Crisostomo Barrientos Pellecer (Organismo Judicial (Cámara Penal) - Magistrado Vocal II de la Corte Suprema de Justicia)  
Claudia Paz y Paz (Ministerio Publico - Fiscal general y jefa del ministerio público)  
Mynor Melgar Valenzuela (Ministerio Publico - Secretaria del Consejo)  
Javier Monterroso (Ministerio Público – Asesor del fiscal general)  
Wendy Cuellar (Procuraduría de Derechos Humanos – Directora de relaciones internacionales)  
Miriam Domínguez (Procuraduría de Derechos Humanos – Defensora de la mujer)  
Ingrid Amaya (Procuraduría de Derechos Humanos – Asistente de la directora)  
Alberto Brunori (Alto Comisionado para los Derechos Humanos – Representante)  
Andrés Sánchez-Thorin (Alto Comisionado para los Derechos Humanos – Representante Adjunto)  
Claudia de la Fuente (Alto Comisionado para los Derechos Humanos – Coordinadora unidad de seguridad y justicia)  
Telémaco Pérez García (PNC - subdirector de operaciones de la Policía Nacional Civil)  
Gustavo Meoño Brenner (AHPN - Coordinador nacional de la Archivo Histórico de la Policía Nacional)  
Alberto Fuentes Rosales (AHPN - Integrante de la coordinación de la Archivo Histórico de la Policía Nacional)

#### Organizaciones multilaterales

Ligia Ixmucané Blanco (PNUD - Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo- Coordinadora secretaria permanente del GCC/G13 grupo de donantes en diálogo y coordinación con Guatemala)  
Claudia de Saravia (PNUD - Coordinadora de la unidad del programa del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
Lucy Turner (PNUD - Oficial encargada del programa de justicia transicional del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)

Edelberto Torres –Rivas (PNUD – Consultor del Programa Nacional de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
Mauricio Ramirez Villegas (PNUD - Director de país adjunto del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
Christina Elrich (PNUD - Coordinador general del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
Valentijn Wortelboer (PNUD - Oficial del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo)  
Aníbal Gutiérrez (GICIG - Consejero político de la Comisión Internacional contra la Impunidad en Guatemala)  
Beatriz Zepeda (FLACSO – Directora de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Guatemala)  
Virgilio Álvarez Aragón (FLACSO - Coordinador académico de la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Sede Guatemala)  
Juan José Morales Bustillo (OAS - gerente del Programa Interamericano de Facilitadores Judiciales en Guatemala de la Organización de Estados Americanos)

#### Embajadas y delegaciones bilaterales

Thomas Schäfer (Embajada de la República federal de Alemania – Embajador)  
David McNaught (Embajada Británica, Deputy Head of Mission)  
Ole Øveraars (Real Embajada de Noruega - Ministro consejero)  
Veronica Melander (Embajada de Suecia - Primera secretaria, oficial de programa democracia y derechos humanos)  
Antonio Dal Borgo (Unión Europea – Attaché, oficial de programas de justicia y seguridad)  
Kerry Monaghan-Hogler (USAID/Guatemala, Directora de la oficina de democracia y gobernabilidad)  
Claudia Agregada (USAID/Guatemala - Asesora de la oficina de democracia y gobernabilidad)  
Ivan Garcia (USAID/Guatemala - Especialista en prevención de la violencia)

#### ONG guatemaltecas

Raquel Zelaya( ASIES - Secretaria ejecutiva de la Asociación de Investigación y Estudios Sociales)  
Francisco Soto (CALDH - Director ejecutivo del Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos)  
Marco Pérez (CALDH - Encargado de monitoreo y planificación del Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos)  
Susana Navarro (ECAP - coordinadora del proyecto de exhumaciones del Equipo de Estudios Comunitarios y Acción Psicosocial)  
Fredy Peccerelli (FAFG – Director de la Fundación de Antropología Forense de Guatemala + visita a la sitio de exhumaciones de FAFG cementerio la Verbena)  
Helen Mack (Fundación Myrna Mack – Presidenta)  
Lisette Vasquez (Fundación Myrna Mack – Asesora)  
Blanca Aída Stalling Dávila (Instituto de la Defensa Pública Penal - directora general)  
Adriana Estela Clavería (Instituto de la Defensa Pública Penal - Directora administrativa-financiera)  
María del Carmen Ortiz G (Instituto de la Defensa Pública Penal - Encargada de cooperación externa)  
Mario Avalos Quispal (ICCCPG - Director de investigaciones de la Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala)  
Zoel Franco (ICCCPG - Coordinador del programa justicia penal y juvenil de la Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala)  
Nery Rodenas (ODHAG – Director ejecutivo de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala)  
Idivina Hernández (SEDEM - Directora ejecutiva de la Asociación para el Estudio y Promoción de la Seguridad en Democracia)  
Claudia Samayoa (UDEFEQUA - Coordinadora general de la unidad de proyectos de la Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos)

### ONG internacionales

Álvaro Díaz Velásquez (NIMD, director y coordinador regional del Netherlands Institute for Multiparty Democracy)

Ramón Cadena (Comisión Internacional de Juristas para Centroamérica, Director)

Mary Speck (International Crisis Group - Senior analyst Guatemala Project)

Anna Glenda Tager Rosada (Interpeace – Director)

Annabella Sibrian (Plataforma Holandesa contra la impunidad - Representante en Guatemala)

### *Entrevistas en Holanda*

#### Gobierno del Reino de los Países Bajos

Alexandra Valkenburg (Ministerio de Asuntos Exteriores - Exjefa de cooperación en la Embajada del Reino de los Países Bajos en Guatemala)

Niek de Regt (Ministerio de Asuntos Exteriores – Encargado de Guatemala en la Dirección del hemisferio Occidental)

Arno Ambrosius (Ministerio de Asuntos Exteriores – Exfuncionario de la Ministerio de Asuntos Exteriores)

Jan-Kees Verkooyen (Ministerio de Asuntos Exteriores – Exjefe de cooperación Embajada del Reino de los Países Bajos en Guatemala)

#### Embajada de Guatemala

Jorge Alfredo Lemcke Arévalo (Embajada de Guatemala en Holanda – Embajador)

#### ONG internacional

Marlies Stappers (Impunity Watch – Coordinadora)