



Informe de MINUGUA para el Grupo Consultivo sobre Guatemala

Guatemala de la Asunción, 18 de enero de 2002

Introducción

1. El presente informe del Jefe de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), presenta un balance de los logros y los retos que aún enfrenta el proceso de paz desde la realización del anterior Grupo Consultivo para Guatemala en octubre de 1998. Desde esa fecha, la Misión continuó verificando la implementación de los compromisos contenidos en los Acuerdos de paz firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), que desde noviembre de 1998 es un partido político legalmente inscrito.
2. Los Acuerdos a los que hace referencia este informe son: Acuerdo global sobre derechos humanos; Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado; Acuerdo sobre el establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico; Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas; Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática; Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral; Acuerdo sobre bases para la incorporación de la URNG a la legalidad; Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de paz y Acuerdo de paz firme y duradera.
3. Desde la instalación de la Misión en 1994, el Secretario General ha publicado seis informes sobre la verificación de los Acuerdos de paz y doce sobre el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo global sobre derechos humanos. A partir de 2000, la Misión ha publicado trece informes temáticos de verificación sobre el sistema penitenciario; los compromisos relativos a la tierra; aspectos laborales; los procedimientos de exhumación; los compromisos relativos al desarrollo rural y recursos naturales; la situación de la niñez y la adolescencia; el flagelo de los linchamientos; la situación de conflictividad; la participación de las mujeres guatemaltecas; la situación de la Policía Nacional Civil; el cumplimiento del Pacto fiscal; la política de vivienda; y, los pueblos indígenas y la superación de la discriminación en el marco de los Acuerdos de paz.
4. Durante los últimos tres años, Guatemala ha enfrentado algunos retos y situaciones particulares. Todas ellas han incidido de una forma u otra en la implementación de los compromisos de la paz. Algunos de ellos se señalan a continuación.
5. En noviembre de 1998 la región centroamericana se vio impactada por el Huracán Mitch, que llegó a Guatemala como tormenta tropical y afectó seriamente a los sectores más vulnerables de la población. A inicios de 1999, la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz (en adelante Comisión de Acompañamiento), estableció

como prioridad los compromisos que dieran sostenibilidad al esfuerzo de reconstrucción emprendido después de dicha tormenta tropical. El Gobierno reafirmó la agenda de la paz como prioridad nacional y consideró al programa de reconstrucción como complementario y no sustitutivo de dicha agenda. El trabajo gubernamental durante los primeros 100 días contribuyó a restaurar los daños registrados en la infraestructura económica y a resolver algunos de los problemas sociales más urgentes.

6. El 25 de febrero de 1999, la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) hizo público su informe "Guatemala: memoria del silencio". En sus conclusiones, la Comisión señaló que más de 200.000 personas perdieron la vida o desaparecieron a consecuencia del enfrentamiento armado. De ellas, más del 80% fueron mayas y asignó la responsabilidad institucional por el 93% de las violaciones a agentes del Estado, principalmente pertenecientes al Ejército; también concluyó que agentes estatales, en el marco de las operaciones contrainsurgentes realizadas entre los años 1981 y 1983, cometieron actos de genocidio en contra de grupos del pueblo maya. El informe contiene 84 recomendaciones específicas, la mayoría dirigidas al Gobierno, para preservar la memoria y promover una política de reparación de las víctimas, fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos, y para fortalecer el proceso democrático. Posteriormente, el Congreso de la República emitió el Acuerdo Legislativo 15-2000, que declara el 25 de febrero como Día de las Víctimas de la Violencia, en homenaje al sufrimiento de la población guatemalteca.

7. En 1999 el proceso de paz se enfrentó a uno de sus mayores retos a través de la consulta popular realizada en mayo. En cumplimiento del Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral y luego de una prolongada negociación, en octubre de 1998 el Congreso de la República aprobó un paquete de 50 reformas a la Constitución Política de la República. La reforma propuesta excedía ampliamente el contenido de los Acuerdos. De conformidad con el procedimiento constitucional, este paquete de reformas fue sometido a ratificación popular en una consulta que se celebró el 16 de mayo de 1999. La fórmula de la consulta contenía cuatro preguntas que agrupaban los artículos sobre cuatro temas fundamentales: 1) Nación y Derechos Sociales, 2) Organismo Legislativo, 3) Organismo Ejecutivo y 4) Organismo Judicial y Administración de Justicia. Pese a que la gran mayoría de las fuerzas políticas se manifestaron a favor de la reforma, el resultado de la consulta fue negativo y mostró un alto porcentaje de abstención. Sobre un padrón de 4.085.832 electores, 757.978 concurrieron a las urnas, es decir el 18.55%, y se abstuvieron 3.327.854, es decir el 81.45%. La media del porcentaje de votos a favor de la reforma en las cuatro preguntas presentadas fue de 44%, mientras que en contra fue de 56%.

8. Los resultados de la consulta pusieron de manifiesto una seria brecha en la geografía política del país: el "sí" a la reforma prevaleció en los municipios de mayoría indígena, mientras que el "no" fue la opción más votada en los demás municipios. Mostró también que amplios sectores de la población urbana y ladina no se sienten identificados con los planteamientos relativos a la multiculturalidad, lo que destacó la necesidad de continuar y fortalecer el proceso de concertación entre organismos estatales, partidos políticos y organizaciones sociales en torno al Estado multicultural y multiétnico.

9. El año 1999 fue el último del Gobierno del Presidente Álvaro Arzú, signatario de la mayoría de los Acuerdos de paz y en enero de 2000 asumió la Presidencia de la República Alfonso Portillo, candidato del Frente Republicano Guatemalteco (FRG). Las elecciones generales de 1999 fueron las primeras luego de la firma del Acuerdo de paz firme y duradera y en ellas participó la URNG como partido político. La apreciación general sobre el goce y libre ejercicio de los derechos civiles y políticos, componente de especial relevancia en el campo de

los derechos humanos, fue positiva, lo que permitió que el proceso de asunción de las nuevas autoridades políticas se diera en un marco de clara aceptación democrática. No obstante, el cambio de autoridades a nivel municipal no estuvo exento de protestas que, en algunos municipios, culminaron en actos violentos.

10. Lamentablemente, la reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos prevista en los Acuerdos no había prosperado y estas elecciones no se pudieron realizar bajo un marco legal más propicio para la participación ciudadana. Persiste la necesidad de realizar importantes reformas legales y programas de fortalecimiento institucional, que hagan más incluyente el sistema de representación política y más ágil la inscripción ciudadana y el ejercicio del voto.

11. Respecto a la participación, se registró un incremento sustancial de la movilización ciudadana tanto en las inscripciones en el padrón como en el nivel de participación de los electores, con una particular incidencia entre las mujeres y los sectores indígenas. El nivel de participación fue superior al de 1995 tanto en primera como en segunda vuelta. En la primera vuelta votó el 53.95% de los inscritos, lo que supone un aumento de más de 7 puntos porcentuales en comparación con las elecciones de 1995. La mayor movilización para esas elecciones debe interpretarse como una reanimación de la ciudadanía, en el marco de la culminación del proceso de paz, sobre todo si se tiene en cuenta la mayor movilización relativa de sectores tradicionalmente menos activos como la población femenina e indígena.

12. Otros datos relativos indican que la inscripción en el registro electoral presenta una exclusión que podría responder más a rasgos históricos y estructurales que coyunturales y administrativos. En un país donde ni el registro ni el voto son obligatorios, la falta de inscripción en el padrón electoral sería reflejo de situaciones históricas de desmovilización política y carencia de documentación primaria (más del 10% de la población mayor de edad según estimación de expertos). No obstante el hecho que las nuevas inscripciones fueron más elevadas en los departamentos con mayor cantidad de población indígena y entre las mujeres, el nivel de inscripciones sigue siendo más bajo en estos grupos, pero la brecha entre hombres y mujeres inscritas continúa reduciéndose paulatinamente en comparación con los padrones bajo los cuales se realizaron las elecciones de 1995 y la consulta electoral de mayo de 1999. Las diferencias más marcadas continúan registrándose en la inscripción por género, sobre todo en los departamentos de mayor población indígena y analfabeta, donde la inscripción de las mujeres sigue siendo más baja que en otras zonas del país. Este margen de subregistro, y más especialmente el análisis de la participación, revelan la necesidad de las reformas legales y programas mencionados.

13. Desde 1999, y luego de concluida la fase más operativa de desmovilización e instalación de la nueva institucionalidad de la paz, el proceso comenzó a exhibir signos de estancamiento. Al mismo tiempo, se registró el inicio de un proceso de desaceleración económica que afectó el marco macroeconómico del país. A finales de ese año, la Comisión de Acompañamiento indicó que para consolidar el proceso era indispensable avanzar sobre 7 ejes prioritarios de la agenda pendiente de la paz: derechos humanos y reconciliación nacional, relaciones cívico-militares y reforma militar, reforma del sistema de administración de justicia, pueblos indígenas y relaciones inter-culturales, política y desarrollo rural, políticas sociales y política fiscal.

14. En diciembre de 2000 venció el calendario de cumplimiento de los Acuerdos de paz plasmado en el Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de paz. En ese entonces, la agenda de la paz aún presentaba varios compromisos en proceso de cumplimiento o sin cumplir. Por ello, la Comisión de

Acompañamiento realizó una recalendarización integral de los compromisos pendientes que se plasmó en el Cronograma 2000 - 2004. En la ceremonia de la firma y presentación pública de dicho Cronograma los presidentes de los máximos organismos del Estado renovaron su compromiso con los Acuerdos de paz.

15. A inicios de 2001, el contraste de opiniones y las manifestaciones de discrepancia de diferentes grupos sociales provocaron un creciente nivel de polarización social y política y de conflictividad en torno al rol del Estado y la forma de actuar del Gobierno. A fin de impulsar el proceso de paz y con miras a generar alianzas puntuales y sectoriales sobre temas urgentes, la Comisión de Acompañamiento presentó agendas priorizadas para los tres organismos del Estado. Posteriormente, a fines del primer semestre, y luego que el Congreso aprobara algunas medidas previstas en el Pacto Fiscal, la Comisión de Acompañamiento, tomando también en cuenta las expectativas de varios sectores de la sociedad civil, presentó al Ministro de Finanzas Públicas 12 medidas prioritarias para avanzar en la integralidad de dicho Pacto y un proyecto de gasto prioritario para ser tenido en cuenta en la elaboración del presupuesto del ejercicio 2002.

16. A finales de 2001 gran parte de los compromisos que habían sido recalendarizados para ese año no habían sido cumplidos, los esfuerzos en el campo tributario no permiten prever el cumplimiento de la meta de carga tributaria y se presentaban preocupantes síntomas de militarización del poder civil, especialmente en el Ministerio de Gobernación. Además, el presupuesto inicial del Ejército recibió numerosas transferencias lo que significó un aumento del 85% sobre la asignación aprobada por el Congreso, excediendo muy significativamente la meta establecida en los Acuerdos de paz. En contraste, la atención de otros compromisos de la agenda de la paz encontró muchas dificultades financieras, y afectó específicamente al gasto social prioritario, donde los ministerios de salud y educación tuvieron serias restricciones en el acceso a fondos, especialmente en lo referido a proyectos de inversión. El presupuesto de la nación para el año 2002 también presenta serias dificultades para la consolidación del proceso de paz, pues asigna presupuestos muy reducidos a instituciones y programas prioritarios de la paz (Secretaría de la Paz, educación, resarcimiento, reinserción productiva de los desarraigados, Fondo Guatemalteco de Vivienda, Secretaría de Análisis Estratégico, Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, Organismo Judicial, Policía Nacional Civil especialmente su Academia, y otros).

Implementación de los Acuerdos de paz

Evolución del respeto a los derechos humanos

17. La evaluación del avance general de la situación de los derechos humanos en el país debe tomar en cuenta el fin del enfrentamiento armado interno y el de una política institucional violatoria de los derechos humanos que supusieron una mejora cualitativa y cuantitativa de la misma. Debe tomarse nota, sin embargo, que el clima y los términos en los que se desarrolla el debate político interno se han polarizado notoriamente durante la actual gestión gubernamental y, paralelamente, se han producido coyunturas aisladas, puntuales y limitadas en el tiempo, de suspensión de derechos garantizados por la Constitución, aunque ello no significó un retroceso irreversible del régimen de disfrute de los derechos civiles.

18. Para la Misión el panorama sobre la vigencia de los derechos humanos emerge de un contexto político que excede el marco estricto en el que está concebido el Acuerdo y que, sin

duda, se relaciona estrechamente con la falta de cumplimiento de numerosos e importantes compromisos aún pendientes en los Acuerdos de paz. Tal integralidad de los acuerdos que, entre otras cosas, también apuntan a un más amplio disfrute de los derechos económicos, sociales y culturales, continúa siendo la clave de interpretación de la atención y expectativas generadas y vigentes en la población guatemalteca. Para los sectores más excluidos -como los pueblos indígenas, las mujeres y los campesinos pobres- aún distan mucho de haber sido colmadas las demandas con las cuales asistieron a la firma de la paz, y los beneficios de ésta no se han extendido mucho más allá del fin de la confrontación armada interna. Muy amplios sectores de la población continúan viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

19. Entre las medidas adelantadas por el Gobierno, que la Misión constata con satisfacción, destacan la ratificación de instrumentos internacionales para perfeccionar la protección de los derechos humanos y el reconocimiento de la responsabilidad del Estado en casos presentados ante el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Con todo, el alcance de estas importantes iniciativas no se traduce en un impacto sustantivo en el goce general de los derechos humanos en la vida cotidiana de la población.

20. La apreciación específica sobre la evolución de la situación de los derechos humanos a los cuales las partes requirieron se otorgue particular atención, registra aspectos desiguales. En sucesivos informes la Misión ha alertado sobre el incremento de violaciones comprobadas relacionadas a las serias falencias estatales en la prevención, investigación y sanción de casos de violación de los derechos humanos y delitos, subrayando que tal característica es especialmente notable cuando se trata de hechos como masacres y desapariciones ocurridas con anterioridad a la firma de los Acuerdos de paz. También se han subrayado preocupantes indicios de deterioro de la situación de los derechos humanos a los cuales se agrega la percepción ciudadana de que la falta de seguridad pública se está convirtiendo en el mayor riesgo para el goce de sus derechos fundamentales.

21. En este marco, la Misión conoció denuncias de la presencia de grupos armados en el interior del país. La verificación no ha podido establecer que éstos actúen con motivación política y, por el contrario, señala que tienen fines delictivos y que estarían integrados por algunos miembros desmovilizados tanto de la URNG como de los ex Comités Voluntarios de Defensa Civil (CVDC). Más allá de esto, su presencia también ha contribuido al aumento de la percepción de inseguridad. Por otro lado, diferentes agrupaciones de ex CVDC han retomado sus demandas de compensación por los servicios prestados durante el enfrentamiento armado. En algunos casos estas demandas han tomado forma de ocupación de instalaciones y cierre de carreteras, debiendo tomarse nota que existe allí una fuente de conflictividad latente. Actualmente, la Secretaría de la Paz está llevando a cabo una negociación sobre la base de la implementación de proyectos de alcance comunitario, que además de promover el desarrollo de las comunidades generen un marco propicio para la reconciliación.

22. El análisis, no sólo cuantitativo sino cualitativo, de la situación de los derechos humanos ha puesto en evidencia que el curso de las mejoras más importantes, de ritmo sostenido desde la instalación de la Misión hasta mediados del año 1998, se fue deteniendo y dio paso a un estancamiento con signos de deterioro particularmente evidentes en cuatro áreas: a) la preocupante evolución del fenómeno de los linchamientos; b) las manifestaciones de la persistencia de cuerpos ilegales y aparatos clandestinos de seguridad; c) el clima de amenazas notoriamente focalizado contra los operadores de justicia y testigos procesales, los activistas de derechos humanos y la prensa, y d) el obstáculo mayor que sigue significando la impunidad para la plena vigencia y desarrollo de los derechos humanos en el país.

23. En la agenda legislativa de la paz están aún pendientes varias iniciativas legales cuya aprobación permitirá avanzar en la vigencia de los derechos humanos. De igual forma, para el proceso de reconciliación nacional, sustentado en la adecuada atención de las recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, es necesario que el Gobierno rectifique e impulse la adecuada creación la Comisión por la paz y la concordia, así como la ejecución del Programa Nacional de Reparación. En ambos rubros el camino avanzado ha sido desigual y aún presenta obstáculos, pese a la reiterada expresión de compromiso y voluntad política de las autoridades.

Situación de los compromisos sobre los pueblos indígenas

24. En el Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, el desarrollo de la mayoría de los compromisos fue encargado a comisiones con participación de representantes de los pueblos indígenas, según el principio expuesto en el preámbulo que dice que "todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos y que el presente acuerdo busca crear, ampliar y fortalecer las estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas". En este sentido, el proceso de implementación del Acuerdo abrió nuevos espacios de concertación directa con las instituciones estatales y está contribuyendo a la concientización sobre la temática de la pluriculturalidad. No obstante, este es uno de los Acuerdos que registra el menor grado de cumplimiento y la campaña previa a la consulta popular (ver párrs. 7 y 8) puso de manifiesto la necesidad de fortalecer el concepto de multiculturalidad de la nación.

25. Los pueblos indígenas continúan siendo objeto de una fuerte discriminación. Los datos de la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares (ENIGFAM) de 1998-1999 indican que la población indígena representa el 48.6% del total de la población guatemalteca, y que ésta vive en los departamentos donde se registran los más altos niveles de pobreza. La exclusión social por ser indígena se reproduce en la cobertura de los servicios públicos. Por ejemplo, en el acceso a los servicios de agua potable, sanitarios y electricidad, la proporción de familias beneficiarias es mayor en la población no indígena que en la población indígena. En cuanto a educación, la mayoría (62.3%) de los 556,000 niños y niñas (7 a 14 años) que no asisten a la escuela son indígenas y las más altas tasas de analfabetismo (de 38.8% en 1994 al 31.7% en 1998 a nivel nacional) se encuentran en el área rural de los departamentos con mayoría indígena.

26. En 1996, el Estado de Guatemala ratificó el Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales, tal como preveía el Acuerdo. Esta ratificación significó un importante avance en el reconocimiento de los derechos específicos de los pueblos indígenas. No obstante, se constata que no ha existido la voluntad política necesaria para que éste y otros convenios internacionales sobre discriminación racial sean implementados y cumplidos adecuadamente.

27. Una de las medidas inmediatas debería ser la incorporación de un mayor número de indígenas a la función pública y al Gobierno. Ello no sólo beneficiará al Gobierno, sino que dará a las demás instituciones y sectores de la sociedad el ejemplo de la voluntad política de adaptar el Estado al carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación. La mayor presencia de indígenas en la Policía Nacional Civil, en los operadores de justicia u otras ramas de la administración pública, sería de suma importancia para avanzar en la transformación de las relaciones entre el Estado y los pueblos indígenas, y también entre indígenas y no-indígenas.

28. La Misión concede especial importancia a la verificación, no sólo del cumplimiento de los compromisos específicos del Acuerdo, sino también a la integración de la perspectiva multicultural en el diseño y aplicación de las políticas públicas en el área social, económica y cultural y en los programas relevantes apoyados por la comunidad internacional. Se ha constatado que varios ministerios están implementando proyectos pilotos de descentralización basados en nuevas estructuras de participación social, principalmente en los ámbitos de salud y educación. En algunos casos, este proceso no contempla las formas de participación existentes, en particular de las comunidades indígenas y sus autoridades tradicionales. El tema de la identidad y derechos de los pueblos indígenas atraviesa el conjunto de los Acuerdos de paz. Por ello, los aspectos correspondientes al desarrollo humano y productivo, así como el acceso a la justicia se tratan en los apartados correspondientes.

29. Respecto a la Defensoría de la Mujer Indígena, se reconoce su gestión en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres indígenas y su consolidación apoyada por la cooperación internacional. No obstante, es necesario que las autoridades doten a esta importante institución de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus prioridades de ampliación de cobertura.

Los compromisos del conjunto de los Acuerdos de paz

30. En el Acuerdo sobre el cronograma, las partes indicaron que los compromisos de la paz podían ordenarse en cuatro ejes temáticos. Ellos son: a) reasentamiento, incorporación y reconciliación; b) desarrollo humano integral; c) desarrollo productivo sostenible, y d) modernización del Estado democrático, incluyendo el fortalecimiento de las capacidades de participación y concertación de las distintas expresiones de la sociedad civil. Este informe se sirve de dichos ejes para agrupar temáticamente la mayoría de los compromisos de la paz.

Reasentamiento, incorporación y reconciliación

31. Un importante avance en el proceso de paz fue la constitución de la URNG en partido político en noviembre de 1998. El mismo mes, la Comisión Especial de Incorporación concluyó su mandato y presentó un plan operativo para dar seguimiento a la etapa de incorporación definitiva, en la que el mayor esfuerzo corresponde al Gobierno. Esta última etapa, así como el reasentamiento sostenible y en condiciones dignas de la población desarraigada presenta serias limitaciones. El desarrollo sostenible y equitativo de las áreas de reasentamiento y la integración productiva de estas poblaciones continúa enfrentando los obstáculos de la falta de una política de desarrollo rural integral.

32. El balance global de los acuerdos indica que el proceso de reasentamiento sostenible y de la incorporación definitiva de los desmovilizados es aún insuficiente y persiste la carencia de una estrategia integral de desarrollo que dé sostenibilidad a la integración global de estas poblaciones. Esta situación se ha tornado crítica y amerita medidas especiales urgentes. Son preocupantes los retrasos en la implementación de los compromisos sobre integración productiva en el marco de políticas regionales de desarrollo sostenible y sobre el fortalecimiento del sistema de consejos de desarrollo. En este como en otros temas, el reto principal es realizar la transición de la emergencia al desarrollo sostenible y de los proyectos puntuales a una visión de largo plazo, regional y nacional. Ello es indispensable para asegurar la sostenibilidad y la irreversibilidad del proceso de paz.

33. Aunque se registraron algunos avances en los proyectos de vivienda y tierra, incluso la compra de tres fincas a través del Fondo de Tierras, los proyectos de incorporación productiva, de atención a discapacitados y de exhumaciones de miembros de la URNG caídos en combate han iniciado con un considerable retraso. La incorporación laboral sigue teniendo serias dificultades, así como la capacidad de los beneficiarios del Fondo de Tierras de pagar los créditos recibidos. En cuanto al respaldo institucional, en junio de 2001 el Gobierno creó la Comisión de Seguimiento de la Incorporación de la URNG para dar seguimiento al proceso de incorporación definitiva. Por su parte la Fundación Guillermo Toriello ha desarrollado un rol fundamental en las dos fases de la incorporación y es pieza imprescindible para la continuidad del proceso.

34. El 30 de junio de 1999 finalizó el proceso de retorno organizado de los refugiados guatemaltecos en México, mediante el cual regresaron al país cerca de 43.000 personas. Sin embargo, el proceso de reasentamiento no ha contado con el apoyo de la creación y ejecución del Fideicomiso de Proyectos Productivos. La situación de los desplazados internos, especialmente las mujeres, es aún peor por la lentitud del proceso de acceso a la tierra. Pese a la prórroga de la Ley Temporal de Documentación hasta abril del 2002, no existen recursos financieros para cumplir un plan específico de documentación en las áreas de mayor concentración de población desarraigada, por lo que aún hay grupos que carecen de documentación personal.

35. En materia de educación, salud y vivienda, el progreso es lento y limitado. Se registra la firma de un convenio entre el Ministerio de Educación y la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo para el Reasentamiento en el año 2000 y el diseño de un proyecto de salud para mejorar la atención en 17 municipios, el cual aún no cuenta con financiamiento. El inicio del programa de vivienda contemplaba destinar 200 millones de quetzales durante 2001 para atender a la población desarraigada y desmovilizada; sin embargo, solamente se entregaron 86 millones.

Desarrollo humano integral

36. La paz firme y duradera debe cimentarse sobre un desarrollo socioeconómico participativo, orientado al bien común y que responda a las necesidades de toda la población. Para responder a estos retos, el Estado debe adecuar su funcionamiento al reconocimiento de las diferencias de género y de la diversidad cultural. El respeto y ejercicio de los derechos civiles, políticos, sociales, culturales y económicos de todas las personas, es la base de una nueva convivencia que refleje la diversidad de la nación. El reconocimiento de la identidad y derechos de los pueblos indígenas es fundamental para la construcción de una nación multiétnica, pluricultural y multilingüe.

37. La población aún no percibe todo el potencial de los efectos positivos tangibles producto de la paz. Para que asuma de manera firme el proceso, es fundamental que sienta que, producto de los acuerdos, sus condiciones de vida han mejorado. La Comisión de Acompañamiento indicó que dedicará especial atención al cumplimiento de los compromisos en materia de salud, educación, vivienda, empleo y seguridad social convenidos en los acuerdos; tanto en lo relativo a las políticas y decisiones administrativas, como a la asignación presupuestaria para el próximo ejercicio fiscal.

38. Importantes compromisos de este apartado se vieron afectados por el paso de la tormenta tropical Mitch. Componentes centrales de la reconstrucción no observaron los

principios y el contenido de los Acuerdos de paz: la ejecución de las actividades de reconstrucción fue excesivamente centralizada, careció de coordinación entre el gobierno central y local, y no atendió la necesidad del ordenamiento territorial previsto en los Acuerdos. Posteriormente, la fase de la reconstrucción relacionada con la prevención y mitigación de desastres naturales no fue aprovechada para revisar y modificar las políticas relacionadas a la luz de lo previsto en los Acuerdos.

39. Varios aspectos relacionados con el desarrollo humano están administrados a través de fondos sociales. Éstos deben, por un lado, articular su trabajo entre sí y con otros niveles del Gobierno en el marco de las políticas públicas y, por otro, dotar de mayor transparencia el manejo de los recursos e incluirse en el Sistema Integrado de Administración Financiera y en el Sistema de Auditoría General (SIAF-SAG). Los fondos sociales no deben ser paliativos o sustitutos de la necesaria reforma del sector público. En 2001, los fondos han manejado cerca del 25% de la inversión social del Estado, lo que refuerza la necesidad de readecuarlos de forma integral para mejorar la eficiencia y el rendimiento de la inversión. El Acuerdo Gubernativo 310-2000 representó un esfuerzo del Gobierno para reestructurar los fondos a través de la especialización sectorial. Lamentablemente, este esfuerzo aún no ha dado los frutos esperados y resulta insuficiente.

40. La formulación de políticas públicas en temas como educación, vivienda y salud, en algunos casos con procesos de consulta a la sociedad civil, representa un progreso significativo. Su implementación exige no sólo que los ministerios asuman sus responsabilidades sectoriales, sino que éstas se articulen en una visión integral que incluya un plan de ordenamiento territorial, con la participación de los actores concernidos.

Educación

41. El Plan de Educación 2000-2004 y la Matriz de Política Social ponen de manifiesto la preocupación del Gobierno por el tema de la educación. Se valora positivamente el proceso de consulta con la sociedad civil, impulsado por el Ministerio de Educación y la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa. Estos esfuerzos deben traducirse en la rápida implementación de la reforma, en la transformación curricular y en la elaboración de los materiales educativos que incluyan, además, los contenidos adecuados sobre educación cívica democrática y educación para la participación. Es necesario también que reflejen la multiculturalidad y la equidad de género, basados en los resultados del diálogo y consulta para la reforma educativa, cuyos resultados fueron presentados oficialmente el 22 de marzo de 2001. Otro avance registrado fue la firma del Convenio marco y el inicio de la ejecución, con serias dificultades, del plan de inserción de las comunidades con población desarraigada al sistema educativo oficial.

42. No obstante, temas tan importantes como el acceso de toda la población de 7 a 12 años de edad a por lo menos tres años de escolaridad no se ha cumplido (más de 500 mil niños no asisten a la escuela) y la reducción de la tasa de analfabetismo a un 30% está en riesgo de no ser sostenible por falta de una clara estrategia de implementación a través del Movimiento Nacional por la Alfabetización, sin resultados oficiales a la fecha. Además, el recorte de presupuesto para el año 2001 trajo como consecuencia la postergación en la ejecución de varios programas como: becas y bolsas escolares, educación cívica y valores, capacitación de docentes y administradores de la educación y la reducción del aporte financiero para la educación bilingüe, y por consiguiente su ejecución.

43. La educación cívica, que representa otra dimensión de la calidad de la educación, especialmente en sociedades post-conflicto, no registra avance ni cobertura. El programa de Educación Cívica, al que le fue asignado en 1997 un bajo presupuesto (740.000 dólares estadounidenses en tres años), contó también con escasos recursos humanos y materiales, como libros de texto que contemplen los aspectos de la multi e interculturalidad, indispensables para la educación cívica en Guatemala.

44. Pese a los esfuerzos realizados por el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, la cobertura de educación primaria no alcanzó la meta establecida y existe preocupación por su calidad debido a la ausencia de aspectos bilingües interculturales y a la falta de supervisión del Ministerio. Respecto a la educación bilingüe implementada por la Dirección General de Educación Bilingüe Intercultural, preocupa su dependencia de la cooperación internacional, su escasa cobertura y la carencia de una pedagogía adecuada, lo que pone en duda su impacto y sostenibilidad.

Salud

45. En cuanto a la nueva política de salud, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) publicó el Plan Nacional de Salud 2000 - 2004. Dicho plan tiene como objetivos básicos: atender a la población tradicionalmente marginada de este servicio, sobre todo mujeres indígenas y trabajadores migrantes; atender la salud integral de las mujeres; rescatar la medicina tradicional; lograr la descentralización y desconcentración, y procurar una mejor coordinación intra e intersectorial. En lo referente a la descentralización y desconcentración, plantea el diseño y la ejecución de un plan piloto en las comunidades más postergadas por los servicios de salud y saneamiento. Incluye, además, planes para la salud de las mujeres, como acceso suficiente al control prenatal y a los servicios de partos. Se valora positivamente la posición del ministerio de pasar de la vigilancia de la salud materna a la de grupos familiares, incluyendo la niñez, la adolescencia y la salud integral y reproductiva de las mujeres y la paternidad responsable.

46. El recorte presupuestario en varias áreas de salud durante el año 2001 dificulta la prestación de los servicios con calidad, en especial en las áreas más alejadas. La extensión de cobertura del Sistema Integrado de Asistencia en Salud (SIAS) en el año 2001 ha alcanzado a 2.9 millones de personas, lo cual corresponde sólo a 50% de la población meta. El reto es alcanzar el otro 50% no cubierto. Persiste la escasez de medicamentos, las instalaciones inadecuadas y la falta de recursos humanos, lo que incide sobre la calidad del servicio de salud. El presupuesto de 2001 para el SIAS fue reducido un 23% respecto al 2000, lo cual afectará la necesaria extensión de su cobertura y arroja más dudas sobre su sostenibilidad. Es urgente cumplir el compromiso de realizar una evaluación integral del sistema.

47. A comienzos de 2001 el MSPAS inició el Programa Nacional de Salud Reproductiva, cuyos objetivos son: reducir la tasa de mortalidad materna e infantil; garantizar el derecho a la información de la población en materia de salud reproductiva; asegurar una maternidad sana; brindar a los adolescentes educación en esta materia y fomentar la equidad de género. También se inició el programa de Atención Integrada a las Enfermedades Prevalentes de la Infancia, que busca prevenir las cinco enfermedades más comunes y graves de la niñez: diarrea, neumonía, sarampión, paludismo y desnutrición grave. La cobertura de vacunación contra la polio y el sarampión en niños menores de un año aumentó al 85% y 88%, respectivamente, y logró mantener la certificación de erradicación de la polio. Se espera que el inicio del monitoreo en las áreas rurales permita extender la cobertura del Programa de Accesibilidad a los Medicamentos a las áreas rurales del país. Por otra parte, el Ministerio

presentó la propuesta “La medicina popular tradicional y su articulación a las redes del sistema oficial de salud”, aunque todavía no ha comenzado su implementación.

Vivienda

48. En el periodo 1998-2000 no existía una política de vivienda que aportara soluciones al creciente déficit habitacional, que aumenta aproximadamente en 43,000 unidades al año. El problema del sector vivienda no reside solamente en la insuficiencia de los recursos asignados, sino también en la inexistencia de mecanismos institucionales para implementar los programas de vivienda y para su fiscalización y supervisión por parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. Los riesgos de polarización en las relaciones de las autoridades con los sectores beneficiarios se vieron relativamente reducidos por el impulso dado por el Viceministerio responsable de la vivienda a un proceso de concertación y discusión entre los distintos sectores, para formular una política nacional a largo plazo que diera prioridad a la atención de los sectores de menores ingresos. Esta iniciativa, que promovió la participación ciudadana en la definición de una política pública de vivienda, como lo mencionan los Acuerdos de paz, ha sido ratificada muy recientemente como política de Estado, sin embargo, es necesario que el Gobierno inicie su implementación a través de programas adecuados.

Seguridad Social

49. En el periodo no han existido prácticamente avances en esta materia ya que no se han dado los pasos necesarios para asegurar la autonomía del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social ni tampoco se han atendido los compromisos referidos a la universalidad y calidad de los servicios, así como a la participación en nuevas formas de gestión del Instituto de sus sectores constitutivos.

Compromisos relativos a la mujer

50. Los Acuerdos de paz reconocen la situación de discriminación específica de las mujeres y se comprometen a superarla. Tal como lo expresa el Informe de Desarrollo Humano 2000 del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, del total de la población femenina el 59% habita en zonas rurales y el 48% es indígena. Paralelamente, el 20% de los hogares del país está a cargo de mujeres. En cuanto a educación, el índice promedio de analfabetismo entre las mujeres indígenas es del 51.5%. De acuerdo al Ministerio de Educación la deserción escolar de las niñas alcanza el 81.5% en el área rural y el 50% en la urbana; sólo 17 de cada 100 niñas completa la escuela primaria y, en las zonas rurales, el 66% la abandona antes de concluir el tercer grado.

51. En cuanto al acceso a la tierra, el 27% de las mujeres trabaja en tierras propias, mientras que para los hombres este índice asciende a 41%. La Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil de 1995 indica que la mortalidad materna alcanza a 190 por cada 100,000 partos. El Índice de Potenciación de Género recogido en el mencionado Informe de Desarrollo Humano es de 0.46, lo que sitúa a Guatemala en el puesto 49 de un total de 70 países.

52. El Foro Nacional de la Mujer es reconocido como un proceso participativo y organizativo inédito en Guatemala que fortaleció la participación de las mujeres indígenas y no indígenas. A través del Foro las mujeres han logrado identificar sus necesidades; no obstante, persisten fuertes limitaciones para su participación en espacios de incidencia y planificación del desarrollo. La Misión destaca el plan de acción del Foro, presentado a la Comisión de Acompañamiento, para coordinar el seguimiento sectorial del cumplimiento de los compromisos

relativos a las mujeres con la Secretaría Presidencial de la Mujer. Por otro lado, el Foro trabaja de manera conjunta con la Secretaría Presidencial de la Mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena en temas estratégicos como la Reforma Educativa, la evaluación de la participación de las mujeres y la divulgación de la Convención para la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

53. En materia laboral, entidades gubernamentales y organizaciones de mujeres de la sociedad civil que trabajan para el adelanto de las mujeres, han preparado propuestas de reformas al Código de trabajo relativas al reconocimiento social de la maternidad y paternidad responsable, la prevención del acoso sexual, la igualdad salarial, el trabajo agrícola y ganadero y la regulación del trabajo en casa particular. La propuesta presentada integra el espíritu de los Acuerdos de Paz. Los 39 artículos del anteproyecto de ley fueron entregados al Ministro de Trabajo y Previsión Social, quien las presentará al Congreso de la República.

54. Mediante el Acuerdo Gubernativo 200-2000 del 22 de mayo, fue creada la Secretaría Presidencial de la Mujer, que tiene como mandato la asesoría y coordinación de políticas públicas para promover el desarrollo integral de las mujeres guatemaltecas y el fomento de la cultura democrática. Esta entidad, junto a la sociedad civil, preparó la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006. Dicha Política será ejecutada utilizando como mecanismo el Consejo Consultivo integrado por 22 delegadas, representantes de los diversos ministerios y secretarías. El Acuerdo Gubernativo 832-2000 creó la Coordinadora Nacional para la Prevención de la Violencia Intrafamiliar y en contra de la Mujer que funciona con carácter de asesora e impulsora de políticas públicas para atender esa problemática. La Coordinadora está integrada por miembros del Gobierno y de la sociedad civil. Desde mayo de 2001, Guatemala forma parte de la Comisión de la Condición Jurídica y Social de la Mujer del Consejo Económico y Social de la Organización de las Naciones Unidas, siendo el único país centroamericano que integra dicha comisión.

Desarrollo productivo sostenible

55. Para alcanzar el desarrollo productivo sostenible los acuerdos establecieron la necesidad de reformas legales, institucionales y financieras para la consolidación de un Estado democrático, incluyente, descentralizado y participativo. El balance actual muestra que tanto la formulación de una política dirigida al desarrollo productivo sostenible, como la construcción de una institucionalidad capaz de promoverlo, aún es incipiente y sólo registra avances puntuales.

56. En la búsqueda del crecimiento, la política económica debe orientarse a impedir que se produzcan procesos de exclusión socioeconómica, como el desempleo y el empobrecimiento, y a optimizar los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos. Los Acuerdos de paz reconocen la grave condición de pobreza y exclusión social en que vive la mayor parte de la población guatemalteca como una de las causas estructurales del enfrentamiento armado interno. Esto deriva, entre otras cosas, de la concentración de la tenencia de la tierra y la escasa remuneración de los trabajadores. Además, las adversas condiciones derivadas de la reducción del precio internacional de algunos de los principales rubros de exportación, en particular el café, se han convertido en un desafío adicional para la sostenibilidad de la construcción del proceso de la paz. En octubre de 2001, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia inició la consulta preliminar sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza, lo que representa un signo positivo que debería integrarse a una política nacional de desarrollo rural y seguridad alimentaria.

Trabajo

57. A pesar de los compromisos asumidos y la significación estructural que para la construcción de la paz implican los cambios en las relaciones de trabajo, ha persistido una notoria desproporción entre la gravedad e importancia cuantitativa y cualitativa de la problemática laboral y la dedicación de recursos humanos y materiales del Estado y el papel claramente secundario que estos asuntos ocupan en las decisiones políticas.

58. Sin embargo, merecen señalarse el aumento de salarios mínimos y bonificaciones y las reformas al Código de Trabajo, aprobadas por el Congreso, que constituyen un importante avance en el cumplimiento de los Acuerdos de paz y en la adecuación de la legislación interna a las recomendaciones de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La Misión sigue con atención el trámite de impugnaciones presentadas ante la Corte de Constitucionalidad sobre algunos artículos de la reforma. Otro avance fue la reciente ratificación del Convenio 182 de la OIT sobre la eliminación de las peores formas de trabajo infantil. Aún es necesario avanzar en otras modificaciones referidas a las restricciones para el ejercicio del derecho de huelga, así como en otros aspectos no contemplados en estas enmiendas pero previstos en los acuerdos, entre ellos, los referidos a la mujer trabajadora, la niñez, la seguridad social y el proceso judicial en materia laboral. Además, a partir de la entrada en vigencia de las normas aprobadas, se verificará la eficacia para la vigilancia en el cumplimiento de la legislación laboral que tendrán las nuevas facultades otorgadas al Ministerio de Trabajo.

59. Estas reformas, junto a la recalendarización promovida por la Comisión de Acompañamiento, que incluye varios de los incumplidos compromisos laborales (como la propuesta de un Código Procesal Laboral, impulsada por el Ministerio de Trabajo y las propuestas emanadas de distintos sectores sociales), han permitido recuperar la atención de la temática reafirmando la necesidad de que tanto el Estado, como los trabajadores, empleadores y otros actores sociales, profundicen los niveles de diálogo y generación de acuerdos.

Desarrollo rural

60. El compromiso de diseñar y ejecutar una política de desarrollo rural no se ha cumplido. En octubre de 2000 el Gobierno y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC) acordaron iniciar un proceso de formulación de esa política, para lo cual se creó una comisión de alto nivel. En septiembre de 2001 la CNOC presentó una propuesta sobre desarrollo rural y el Gobierno, a través de SEGEPLAN, una Estrategia de Reducción de la Pobreza que constituye lo medular de su propuesta. Las organizaciones no gubernamentales y el sector privado también han presentado propuestas y se espera que se logre un pronto consenso sobre los principales lineamientos. La comunidad internacional en general y las Naciones Unidas en particular brindaron una amplia colaboración para formular los lineamientos y contenidos de la política y actualmente está brindando asistencia técnica para propiciar una formulación consensuada.

61. En 1997 se constituyó el Fideicomiso Fondo de Tierras/Acuerdos de Paz que inició la compra de fincas para los desmovilizados de la URNG. Durante 1998, la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART) discutió un anteproyecto de ley que fue finalmente aprobado por el Congreso de la República en 1999, creándose el Fondo de Tierras (FONTIERRAS). Aunque éste se encuentra en proceso de consolidación y cuenta con varias oficinas regionales, los fondos asignados son insuficientes ante la magnitud de la demanda, estimada actualmente en más de dos mil millones de

quetzales. Hasta diciembre de 2001, el FONTIERRAS entregó 130 fincas a 10,416 familias y ha realizado un importante número de regularizaciones aunque no hay avance en la recuperación de las tierras irregularmente adjudicadas. En 2001, el Fondo no recibió la totalidad de los fondos presupuestados. El presupuesto aprobado para el año 2002 es significativamente inferior a lo solicitado por la institución y al proyecto de presupuesto enviado por el Ejecutivo al Congreso, lo que le impedirá responder a la alta demanda de créditos que atiende el Fondo e incrementará las tensiones sociales y políticas en el campo.

62. La promulgación de una ley de jurisdicción agraria y ambiental constituye el compromiso central de las reformas legales del ámbito rural. La Comisión Permanente de Tierras de la Coordinadora del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), parte de la COPART, ha preparado un primer anteproyecto de Código Procesal Agrario y Ambiental y trabaja otro anteproyecto sobre regularización de tierras. Por su parte, la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA) está preparando una propuesta de ley para la compensación de derechos agrarios por conflictos. Se encuentra actualmente en el Congreso una propuesta de Ley de Registro de Información Catastral avalada por la Comisión de Acompañamiento y que fue producto de un amplio proceso de discusión entre el Gobierno y sectores de la sociedad civil, incluyendo al movimiento campesino e indígena.

63. La creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es una positiva señal para la institucionalidad del sector. El Instituto Nacional de Bosques (INAB) incrementó sus incentivos forestales y ha puesto en marcha un programa de manejo de bosques municipales. El Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) alcanzó el primer lugar en el mundo en concesiones de manejo de bosques comunitarios en Petén. Aún no se cumple con el compromiso de elaborar planes de ordenamiento territorial y los incentivos forestales excluyen las comunidades indígenas y los pequeños agricultores en razón de su inseguridad jurídica sobre la tierra. Paralelamente, la política del medio ambiente requiere un rol participativo de la población para asegurar su sostenibilidad.

64. Durante el período, el Banco de Desarrollo Rural incrementó significativamente su cartera de crédito, de 170 millones de quetzales en 1995 a más de 1.000 millones al final de 2000 y focalizó sus actividades en los departamentos más afectados por el enfrentamiento armado interno. Del total de créditos formalizados por las entidades financieras, el Banco de Desarrollo Rural ha provisto más del 80% en los departamentos de Huehuetenango, Quiché, Petén y Sololá; y más del 60% en Alta Verapaz, Chimaltenango y Baja Verapaz. La Misión califica positivamente este aporte al desarrollo rural, la superación de las asimetrías regionales y el cumplimiento de los Acuerdos de paz y valora el esfuerzo realizado por el Directorio del Banco de Desarrollo Rural, integrado en forma plural por representantes del Estado y de la sociedad civil. A pesar de este valioso logro, el conjunto del sistema financiero que canaliza la gran mayoría del crédito, continúa ausente en el financiamiento a los pequeños y medianos productores.

Modernización del Estado democrático

Política Fiscal

65. Se han registrado avances importantes en política fiscal desde 1998. Se estableció la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), independiente del Ministerio de Finanzas, para fortalecer y modernizar el sistema tributario. La firma del Pacto Fiscal en el año 2000 fue

un hito en el camino hacia una política fiscal integral y de largo plazo y representó uno de los consensos más importantes alcanzados en la implementación de los Acuerdos de paz. El avance en el cumplimiento del Pacto Fiscal y del Acuerdo Político se vio complementado con la aprobación de un importante conjunto de medidas legales para fortalecer la capacidad sancionatoria del Estado ante la evasión fiscal y luchar contra la corrupción. A pesar de ello, y del aumento del Impuesto al Valor Agregado (IVA) del 10 al 12%, la meta de 12% de carga tributaria recalendarizada para el 2002 no será alcanzada y se estima que no se llegará al 10% a finales de 2001. Para el año 2002 el Gobierno espera alcanzar un máximo de 10.6% y que este porcentaje se incremente en forma progresiva como consecuencia de las reformas realizadas a los códigos tributario, penal y procesal penal.

66. Desde los primeros meses del año se constató la existencia de un clima de incertidumbre entre la población. Esta situación se incrementó por varias campañas periodísticas de denuncia de malversación de fondos y corrupción contra altos funcionarios gubernamentales, así como sobre la crisis financiera ocasionada por el mal uso de los recursos que afectó a importantes bancos y requirió su rescate por el Estado, lo que significó un alto coste para las finanzas públicas. A todo ello se sumó, entre otras cosas, la crisis de los precios internacionales del café y el arduo debate sobre el tema fiscal. Ante esta situación el Gobierno separó de sus cargos algunos funcionarios denunciados, reinstaló el Sistema Integrado de Administración Financiera - Sistema de Auditoría General (SIAF-SAG) y adoptó la Convención Interamericana de Lucha contra la Corrupción. Adicionalmente creó la Comisión Presidencial para la transparencia de la gestión pública y contra la corrupción, y se comprometió a implementar el SIAF III. Por su parte, el Congreso de la República creó la Comisión de transparencia y racionalidad del gasto público. No obstante estos avances importantes, varias medidas están pendientes de implementación.

67. A fines del primer semestre de 2001, la Comisión de Acompañamiento presentó al Ministro de Finanzas Públicas 12 medidas prioritarias para avanzar en el cumplimiento integral de dicho Pacto y una propuesta de gasto público prioritario para ser tenido en cuenta en la elaboración del presupuesto del ejercicio 2002, asegurando el financiamiento requerido para cumplir con los compromisos de la paz y con la estrategia de reducción de la pobreza. Las medidas sugeridas por la Comisión de Acompañamiento se refieren, entre otras cosas: a la incorporación del Programa de Gasto Público Prioritario al Presupuesto General de la Nación del año 2002; al anuncio público de la voluntad de transparencia en el gasto, a través del SIAF-SAG y del Sistema Nacional de Inversión Pública (SNIP); a la promoción de medidas legales como la revisión de la Ley de Responsabilidad y Probidad de los Funcionarios del Estado y la discusión y aprobación de la Ley de Servicio Civil y de la Ley de la Contraloría de Cuentas; a la elaboración por el Gobierno del Informe Anual contemplado en el Pacto Fiscal, referente a los casos detectados de corrupción y a la elaboración, por la SAT, del Informe Anual contemplado en el Pacto Fiscal sobre la evasión y defraudación tributaria, así como las acciones realizadas para combatirlos, y a la cuantificación y registro en el presupuesto general y en la contabilidad del Estado del monto que representan los privilegios, exenciones y exoneraciones fiscales existentes. Sin embargo, a la fecha ninguna de estas medidas se ha implementado, lo que disminuye la credibilidad en cuanto a la voluntad de transparentar la gestión de las finanzas públicas.

Descentralización, participación social y consejos de desarrollo

68. Se han generado importantes espacios de participación en función de la definición de algunas políticas públicas como la fiscal, la de promoción y desarrollo de las mujeres, la reforma educativa, las políticas culturales y de vivienda; sin embargo, no se han cumplido los

compromisos de crear mecanismos institucionales de participación social que permitan desarrollar el control ciudadano y promover la transparencia de las decisiones gubernamentales.

69. El proceso de descentralización se ha implementado parcialmente a través del fortalecimiento institucional y financiero de los gobiernos municipales y la desconcentración sectorial, fundamentalmente en las áreas de educación, salud y agricultura, cada una de ellas con un enfoque diferente y con resultados desiguales. En algunos municipios se han implementado procesos de fortalecimiento que han incrementado la capacidad de gestión local. No obstante, uno de los factores que ha repercutido desfavorablemente ha sido el serio endeudamiento y las dificultades financieras que sufren la mayoría de las municipalidades del país. Asimismo, también constituye un obstáculo los problemas de descoordinación y duplicación institucional entre diversos órganos del Estado, tanto en la concepción como en la ejecución de iniciativas tendientes a la descentralización, la desconcentración y el fortalecimiento de la institucionalidad local.

70. Los acuerdos ponen énfasis en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural como instrumento de formulación de planes y programas de desarrollo local y departamental, de concertación social y como mecanismo fundamental para la participación. Durante el 2001 se constituyó una entidad de coordinación entre actores nacionales e internacionales, donde se diseñó y comenzó a ejecutar una estrategia de fortalecimiento del sistema de consejos. La sostenibilidad de esta iniciativa dependerá de la participación proactiva de las organizaciones sociales en los consejos, de manera que éstos abandonen su rol como meros ámbitos de aprobación de proyectos, y se conviertan en instancias de definición consensuada de políticas de desarrollo desde el nivel municipal al nacional. A su vez, esta participación eficaz de la sociedad civil permitirá promover una mayor transparencia en la gestión de las autoridades. Para ello es fundamental la aprobación en el Congreso de las propuestas consensuadas en la Comisión Paritaria de Reforma y Participación para la reforma a la ley de Consejos de Desarrollo y al Código Municipal.

71. Luego de un largo proceso de negociación política, el Congreso de la República aprobó en segunda lectura el proyecto de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Siguiendo el trámite legal, dicha ley está siendo considerada por la Corte de Constitucionalidad. La ley excede los compromisos establecidos en los Acuerdos de paz, y aborda de forma global muchos aspectos relacionados con el sistema político guatemalteco. Las reformas vinculadas a la documentación de los electores, a la promoción de la inscripción en el registro, a la descentralización de las mesas de votación y a las campañas de educación cívica, entre otras, requerirán un esfuerzo técnico especial del Tribunal Supremo Electoral. La Misión espera la aprobación de esta ley para movilizar el apoyo necesario para la implementación de las reformas contenidas en ella.

Justicia

72. Los Acuerdos de paz impulsaron un proceso integral de reforma, modernización y fortalecimiento del sistema de justicia, poniendo énfasis en el acceso a la justicia, la coordinación interinstitucional, la independencia judicial, la agilización de la justicia y la excelencia profesional de los operadores del sistema, como jueces, fiscales, abogados, policías y personal penitenciario. Paralelamente, establecieron el compromiso del Gobierno de respaldar y fortalecer al Organismo Judicial, al Procurador de los Derechos Humanos y al Ministerio Público en cuanto cualquier acción que limite o restrinja sus funciones en materia de derechos humanos socava principios fundamentales del estado de derecho.

73. La Misión, que desde sus primeros informes calificó a la impunidad como el principal obstáculo para la vigencia efectiva de los derechos humanos, constata con honda preocupación que se trata de un fenómeno sistemático. También se ha señalado reiteradamente algunas de las constantes que fomentan la impunidad imperante en el país, como las persistentes deficiencias en el sistema de investigación y, en general, en la administración de justicia, el pertinaz incumplimiento del deber de investigar y sancionar, y la falta de voluntad de muchos funcionarios ante las violaciones de derechos humanos y delitos. Casos emblemáticos, de especial impacto en la opinión pública nacional e internacional, como la masacre de Xamán, el asesinato de Monseñor Gerardi y el asesinato de Myrna Mack, exhiben el patrón de la obstaculización a la justicia y el abuso de recursos legales con fines dilatorios. Desde mediados de 2000 y hasta la fecha, la extensión de la impunidad se manifiesta en que el 55% de las violaciones a los derechos humanos comprobadas se deben al incumplimiento del deber jurídico del Estado de investigar y sancionar.

74. La efectiva coordinación entre las instituciones del sistema es aún una necesidad, pero ha avanzado incipientemente mediante el funcionamiento de mesas y centros de justicia en los departamentos, y la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia, en el ámbito nacional. El proceso de reforma judicial registra la ampliación de la cobertura geográfica de los servicios prestados por las instituciones del sistema de justicia. No obstante, éste continúa siendo limitado debido a la escasez de intérpretes, a la pobreza en que vive la mayoría de la población rural y a las distancias que deben recorrer para llegar a los juzgados, en especial los de instancia. Destacan en este ámbito la creación de juzgados de paz para cubrir todos los municipios del país y las nuevas fiscalías y sedes de la Defensa Pública. El incremento de la cobertura no sólo es cuantitativo, en infraestructura y recursos humanos, sino que registra avances cualitativos que facilitan el acceso a la justicia, como por ejemplo los Centros de Administración de Justicia, situados en lugares de alta concentración de población indígena y otras medidas como el reclutamiento de personal bilingüe y la creación de una comisión de asuntos indígenas en la Corte Suprema.

75. El Ministerio Público continuó con la ejecución de su plan de reorganización funcional de las fiscalías distritales y municipales para adecuarlas a las exigencias del nuevo modelo de justicia procesal penal y creó fiscalías especializadas, como la fiscalía contra la corrupción. Por otra parte, la Defensa Pública ha creado defensorías específicas como la de la mujer, la de la niñez y las defensorías étnicas.

76. La adopción de la ley de la Carrera Judicial y el funcionamiento de los órganos en ella previstos, el Consejo de la Carrera Judicial y la Junta de Disciplina Judicial; así como la puesta en vigencia de la ley de Servicio Civil y el Código de Ética del Organismo Judicial, representan importantes avances en el fortalecimiento de la independencia judicial. Por otra parte, la creación de una comisión de seguridad de jueces y magistrados en la Corte Suprema, los esfuerzos de coordinación con la Policía Nacional Civil y la creación de la fiscalía contra amenazas a operadores de justicia, auguran una mejoría en la situación de la seguridad de los operadores del sistema (ver párr. 21).

77. Junto a los avances reseñados en los párrafos anteriores, hay aspectos de la justicia en los que aún es necesario avanzar. La Misión ha reiterado la necesidad de que el Estado se dote de una política contra el delito, en cuyo marco se fortalezca la coordinación interinstitucional, en especial entre la Policía Nacional Civil y el Ministerio Público. Otro aspecto central es perfeccionar y dar continuidad a los procesos para facilitar el acceso a la justicia, como los centros de justicia, los juzgados de paz comunitarios, los bufetes populares y la

defensa pública penal y no penal. Además, es necesario continuar dotando al sistema de jueces bilingües, traductores e intérpretes judiciales y glosarios jurídicos. La implementación de mecanismos de coordinación entre el derecho estatal y el derecho indígena es de primera importancia. La consolidación de las instituciones establecidas en la ley de carrera judicial y el fortalecimiento de los mecanismos para prevenir y reprimir los atentados contra la integridad de los operadores de justicia, son vitales para la plena vigencia de la independencia judicial.

78. La adopción de un código procesal moderno, que incluya los principios de celeridad, intermediación y oralidad en los juicios no penales, la reforma integral del Código Penal, inspirada en los principios del derecho penal democrático, la tipificación de los delitos de discriminación étnica y acoso sexual, la adopción de una nueva legislación sobre la minoridad acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño y una nueva ley del Organismo Judicial son también aspectos pendientes. Paralelamente, es necesario iniciar la reforma integral del sistema penitenciario, así como la implementación de sistemas modernos que eviten el encarcelamiento de personas por faltas y delitos menores o la prolongación innecesaria de la prisión preventiva.

79. El rol de la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, foro nacional que reúne personalidades calificadas de la sociedad civil y representantes de las instituciones del sector justicia, es central en la modernización del sector justicia. Es muy importante que cuente con los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para el cumplimiento de sus importantes y delicadas funciones.

Seguridad pública

80. En materia de seguridad pública y reforma policial, se constata que estos compromisos enfrentan los retos de una sociedad en transición entre la guerra y la paz. El despliegue de la Policía Nacional Civil (PNC) se inició a mediados de 1997 y en agosto de 1999 alcanzó presencia en todos los departamentos del país. En diciembre de 2001 se llegó a la meta de 20,000 efectivos policiales prevista en los Acuerdos de Paz. No obstante, la situación de inseguridad y las limitaciones de la PNC se continúan argumentando para mantener el papel activo del Ejército en tareas de seguridad ciudadana. Asimismo, se nombró al anterior Ministro de Defensa como nuevo Ministro de Gobernación, quien a su vez ha colocado a ex militares en puestos claves de dicho Ministerio. Esto constituye un retroceso en la desmilitarización de la seguridad pública y no favorece ni el fortalecimiento del poder civil ni el de la institución policial, cuyo desempeño es necesario mejorar para que pueda cumplir su misión adecuadamente.

81. La Academia de la PNC ha registrado avances en la profesionalización de sus miembros, brindando la posibilidad de culminar su bachillerato y posibilitando su acceso a una educación superior policial. Sin embargo, se continúa observando debilidades en la difusión de la convocatoria, en la formación especializada y en la capacitación continua. Se reitera la necesidad de elaborar la doctrina policial y aumentar la duración de los cursos, capacitar instructores, formar nuevos mandos y desarrollar prácticas policiales para el reforzamiento de las capacidades operativas de los policías. Todo ello requiere también una sustantiva ampliación y mejora en su infraestructura y el aumento de su personal docente.

82. Queda pendiente una importante agenda legislativa, que incluye la reforma a la Ley de Armas y Municiones, una nueva Ley de Orden Público y una sobre Empresas Privadas de Seguridad. Asimismo, falta la creación e instalación del Consejo Asesor de Seguridad que constituye un compromiso fundamental para el fortalecimiento del poder civil. Dicha instancia privilegiaría la participación social en la definición de la agenda de seguridad integral del Estado y por ende en la formulación de las políticas de defensa y militar, así como la de seguridad

pública a partir de un amplio consenso entre los distintos sectores sociales del país. La Comisión de Acompañamiento ha incluido varios de estos temas en la agenda prioritaria de la paz. Se trata de compromisos pendientes cuya relevancia ha sido expuesta reiteradamente por MINUGUA y su cumplimiento depende básicamente de la voluntad política del Gobierno.

Información e inteligencia

83. No han existido avances en relación a la Ley sobre la integración de un Sistema Nacional de Inteligencia para regular los organismos de inteligencia del Estado ni la de supervisión de dichos organismos. La primera ley se encontraba recalendarizada para el año 2001 y, salvo estudios de proyectos realizados por instituciones de la sociedad civil, no existen iniciativas de ley al respecto. En relación a la regulación del acceso a la información, en diciembre de 2001, la Secretaría de Análisis Estratégico presentó una iniciativa de ley que también incluye un capítulo referente al proceso de habeas data. Por otra parte, el Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información del Ministerio de Gobernación aún no ha sido creado.

84. La SAE, desde su creación a fines de 1997, ha evolucionado paulatinamente en sus estructuras y funcionamiento. La verificación de MINUGUA constató que, hasta fines de 1999, el funcionamiento, estructura e integración de la SAE había vulnerado lo establecido en los Acuerdos de paz y su integración no respetaba el carácter civil de la institución previsto en el Acuerdo, dado que más de la mitad de los funcionarios eran militares y algunos de ellos ocupaban posiciones estratégicas de dirección. Con el cambio de autoridades se ha avanzado en la condición estrictamente civil de la SAE y en el año 2001 se registró un avance en su despliegue territorial en aquellos departamentos donde los riesgos de conflictividad son mayores. A finales de 2001, el FRG había introducido una iniciativa de ley en el Congreso para dejar sin efecto esta Secretaría. Esta iniciativa tuvo la oposición del propio Presidente de la República, y en consecuencia no prosperó. Sin embargo, una fuerte reducción presupuestaria aprobada por el Congreso para el año 2002, obligará a la SAE a reducir su personal, afectando sus estructuras.

Ejército

85. El cumplimiento de los compromisos relativos al Ejército es desigual. Los Acuerdos de paz sientan las bases para el mejoramiento de las relaciones cívico-militares y para reorientar el papel de las fuerzas armadas en la sociedad. Se avanzó en compromisos importantes como su reducción y aspectos de su reconversión; sin embargo, los vinculados al despliegue, a la reforma de la enseñanza militar y a la formulación de una nueva doctrina militar, todavía están pendientes. Aunque los Comités Voluntarios de Defensa Civil fueron desmovilizados, preocupa su posible rearticulación bajo otras modalidades.

86. El presupuesto militar alcanzó las metas parciales propuestas de reducción del presupuesto durante 1997 y 1998, sin embargo, en el año 1999 los gastos militares se elevaron al 0.68% del PIB, excediéndose en 0.02%. Para el año 2000 la meta porcentual se incrementó aún más, llegando al 0.83%, mediante transferencias presupuestarias extraordinarias del Ejecutivo al Ministerio de la Defensa. En el año 2001 esta situación es todavía más preocupante, en tanto que el Gobierno continuó transfiriendo al citado ministerio partidas extraordinarias adicionales que nuevamente rebasaron el límite establecido en los Acuerdos, alcanzando, al 31 de diciembre, un aumento del 85% sobre el presupuesto original aprobado por el Congreso de la República, lo que significa el 0.94% del PIB. El Ejército ha mencionado que las transferencias recibidas fueron para la adquisición de equipos bélicos, señalando esta

operación como "*secreto de Estado*", sin embargo, en este sentido el Gobierno aún no ha presentado a la Misión la política para la adquisición del material militar como se establece en los Acuerdos de paz.

87. En cuanto al despliegue territorial del Ejército, se ha producido el desmantelamiento de un importante número de unidades militares, especialmente en el año 2000. Este proceso de repliegue de unidades militares se encuentra estancado. A pesar de que el Ejército estaría esperando la formulación de la nueva política de defensa y militar para continuar con el movimiento de unidades militares, la institución podría desmantelar antes aquellas unidades militares emblemáticas del conflicto armado como una señal inequívoca de buenas intenciones de avanzar en los compromisos. En lo que respecta a la elaboración de una nueva política de defensa y de una Doctrina Militar, estos compromisos no muestran avances lo que a su vez impide dar cumplimiento a otros como la reformulación de la Ley Constitutiva del Ejército. Estos retrasos afectan la definición del rol del Ejército en una sociedad democrática, lo que provoca que se mantengan actualmente funciones que no le corresponden. Sin embargo, el Gobierno promulgó en noviembre de 2001 el Acuerdo Gubernativo 456-2001, convocando a la sociedad civil para la discusión de la política de defensa.

88. La desactivación del Estado Mayor Presidencial (EMP) ha sido recalendarizada para el año 2003 y se ha creado una entidad civil para la seguridad de la Presidencia de la República, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS). La SAAS ha formado dos promociones que comprenden 134 nuevos efectivos, y actualmente se está formando una tercera que se graduará en febrero de 2002. Esta Secretaría ha asumido en el 2001 la seguridad del Vicepresidente y de su familia aunque no así el mando operativo. Se espera que la paulatina transferencia de funciones y presupuesto culmine con el cumplimiento del compromiso de desactivar el EMP.

Agenda legislativa

89. Otro importante desafío para la modernización del Estado guatemalteco es la adopción o reforma de varias normas legales. La Comisión de Acompañamiento está promoviendo dieciocho leyes prioritarias, sobre cuya importancia se manifestó en una carta dirigida al Presidente del Congreso de la República. Entre ellas destacan las reformas al Código Municipal, la Ley de Descentralización, las reformas a la Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, las reformas a la Ley de Consejos de Desarrollo, la ley de creación de la Comisión para la Paz y la Concordia, las reformas al Código Penal para la tipificación del delito de discriminación étnica y las reformas a la Ley de Armas y Municiones.

Conclusión

90. La situación general del cumplimiento de los compromisos de la paz presenta una realidad desigual. Es mucho lo que se ha avanzado, particularmente en la instalación de una nueva institucionalidad derivada de los Acuerdos. Pero también es mucho y sustantivo lo que falta por hacer y el conjunto de la población aún no percibe los beneficios de la paz, más allá del fin del enfrentamiento armado. En su reciente "Memoria del Secretario General sobre la labor de la Organización" (A/56/01), el Secretario General manifestó que pese a las reiteradas declaraciones públicas de altas autoridades de gobierno sobre su compromiso con la paz, la aplicación de los acuerdos sigue tropezando con numerosos obstáculos y los compromisos

pendientes se han reprogramado hasta fines de 2004. La Misión manifiesta, una vez más, su preocupación ante el hecho de que la población perciba aún muy escasamente los efectos de la paz, lo que compromete la sostenibilidad y firmeza del proceso. También estima que la persistencia de amplios sectores de la población que aún viven en condiciones de pobreza y extrema pobreza, en especial los indígenas, quienes continúan siendo víctimas de altos niveles de discriminación y exclusión, compromete la sostenibilidad del proceso.

91. El diagnóstico presentado en este informe revela un doble reto: la necesidad de que los avances registrados en el proceso de paz sean consolidados y de que se avance en el cumplimiento de muchos compromisos pendientes. El camino hacia la paz firme, duradera e irreversible en Guatemala aún está en construcción y es imperativo imprimirle un decidido impulso.

92. Preocupa gravemente a la Misión las restricciones presupuestarias de las instituciones y programas prioritarios de la paz, en especial cuando se ha comprobado que el Ejército sigue recibiendo transferencias presupuestarias extraordinarias que incrementan sus recursos financieros muy por encima de lo establecido en los Acuerdos de paz. También es preocupante observar que, a cinco años de firmada la paz, todavía se recurre con demasiada frecuencia al Ejército y a ex militares para la dirección y ejecución de labores del ámbito estrictamente civil, lo que resulta aún más grave en el caso del Ministerio de Gobernación.

93. Otros temas que merecen una especial atención por parte del Estado guatemalteco son el cumplimiento de los compromisos pendientes del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, la aprobación consensuada y puesta en marcha de una política de desarrollo rural, la reforma a las leyes relacionadas con la descentralización del Estado, el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, el cumplimiento del Pacto Fiscal en su integralidad y los compromisos en materia de seguridad, empezando por la conformación del Consejo Nacional de Seguridad y por la elaboración consensuada de una Política de Defensa.

94. Un aspecto fundamental para la sostenibilidad del proceso de paz es contar con un gran número de instituciones, tanto estatales como de la sociedad civil, que sean capaces de promover y apoyar el cumplimiento de la agenda de la paz. Estas instituciones necesitan ser fortalecidas para que su aporte al proceso sea más significativo. Mención especial merece la institucionalidad de la paz: la Comisión de Acompañamiento, las comisiones paritarias y específicas y las mesas departamentales de seguimiento y apoyo al proceso de paz. A ellas corresponde un importante papel en dar seguimiento e impulso a la implementación de la agenda pendiente.

95. Paralelamente, la sociedad civil guatemalteca ha dado muestras de un renovado entusiasmo y no son pocas las manifestaciones de preocupación constructiva que se aprecian. Distintos grupos de académicos, organizaciones no gubernamentales e indígenas y organizaciones de cooperativas han iniciado un proceso de reflexión y propuesta para avanzar en la construcción de la paz, el desarrollo y la democracia. Ahora es el momento de fortalecer estas instituciones y apoyar la coordinación y trabajo conjunto de todas estas iniciativas.

96. En este contexto, la comunidad internacional tiene un papel fundamental en la confirmación de su apoyo y la coordinación de sus esfuerzos para apoyar el éxito del proceso de paz de Guatemala, que acompaña desde su gestación. La realización del grupo consultivo es una valiosa oportunidad para que la comunidad internacional, en diálogo con los organismos del Estado y la sociedad civil, reorganicen los planes de acción y las líneas de cooperación

para consolidar el proceso de paz, y apoyen en forma concertada los esfuerzos nacionales para combatir la pobreza y la exclusión, modernizar el sistema democrático y lograr la plena vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho.