

MINUGUA



**INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE GUATEMALA**

(1 de julio 2000 - 31 de marzo 2001)

Ciudad de Guatemala, junio de 2001

MINUGUA



**INFORME DEL SECRETARIO GENERAL DE LAS NACIONES UNIDAS
SOBRE LA VERIFICACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ DE GUATEMALA**

(1 de julio 2000 - 31 de marzo 2001)

Ciudad de Guatemala, junio de 2001

ÍNDICE

MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL	5
I. INTRODUCCIÓN	6
II. CONTEXTO GENERAL	6
III. IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ	10
A. Reasentamiento, incorporación y reconciliación	11
B. Desarrollo humano integral	12
Educación	12
Salud	13
Vivienda	14
C. Desarrollo productivo sostenible	15
Trabajo	15
Desarrollo rural	17
D. Modernización del Estado democrático	18
Descentralización, participación social y consejos de desarrollo	19
Política tributaria	20
Justicia	21
Seguridad pública	22
Información e inteligencia	22
Ejército	23
IV. OBSERVACIONES FINALES	24



**La situación en Centroamérica: procedimientos para establecer
la paz firme y duradera y progresos para la configuración de una región de paz,
libertad, democracia y desarrollo**

MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL

1. Este es el sexto informe sobre la verificación del cumplimiento de los Acuerdos de paz firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), según el mandato otorgado a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) por la Asamblea General en su resolución 51/198 B, del 27 de marzo de 1997. Este mandato fue extendido hasta el 31 de diciembre de 2001 mediante la resolución 55/177 del 19 de diciembre de 2000; en ella la Asamblea General me reiteró su solicitud de mantenerla informada. Este informe comprende el período desde el 1º de julio de 2000 al 31 de marzo de 2001.
2. El 31 de julio informé al Presidente de la Asamblea General (A/54/950) que había nombrado al Sr. Gerd Merrem mi Representante Especial en Guatemala y Jefe de MINUGUA a partir del 1º de agosto de 2000. Quiero agradecer al Sr. Juan Pablo Corlazzoli, Jefe Adjunto de MINUGUA, por su dedicada labor durante el período en que se desempeñó como mi Representante Especial y Jefe de Misión interino.
3. En mi último informe a la Asamblea General (A/55/389), transmití la solicitud de las partes para que las Naciones Unidas acompañaran el proceso hasta 2003, recomendé que se realizara la primera reducción de operaciones de MINUGUA, e indiqué la necesidad de reforzar la coordinación al interior del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala y con otros actores de la comunidad internacional, a través de acuerdos operacionales, para que integren plenamente el programa de paz a sus actividades. De hecho en diciembre de 2000, se realizó la primera reducción de las operaciones de MINUGUA, la que reconfiguró su presencia en el país con un 45% menos de personal tanto en la sede como en las oficinas regionales.

Documento presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas al Quincuagésimo quinto período de sesiones de la Asamblea General, con fecha 1º de junio de 2001 y código A/55/973 para ser incluido en el tema cuarenta y tres del programa: "La situación en Centroamérica: Procedimientos para establecer la paz firme y duradera y progresos para la configuración de una región de paz, libertad, democracia y desarrollo".

I. INTRODUCCIÓN

4. En diciembre de 2000 venció el calendario de cumplimiento de los Acuerdos de paz plasmado en el Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de paz (A/51/796-S/1997/114, anexo I), para el período 1997-2000. Luego de cuatro años de implementación de los acuerdos, la agenda de la paz aún presenta varios compromisos en proceso de cumplimiento o sin cumplir. Por ello, la Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz realizó una recalendarización integral de los compromisos pendientes que se plasmó en el Cronograma para el cumplimiento de los compromisos de los acuerdos de paz de 2000 a 2004. El documento reconoce la plena vigencia de los fundamentos del Acuerdo sobre el cronograma y del conjunto de los acuerdos de paz e insta a las autoridades y a la sociedad a esforzarse para lograr su cumplimiento.

5. El 12 de diciembre de 2000 se realizó la ceremonia de firma y la presentación de la recalendarización 2000-2004. El Presidente de la República, el Presidente del Congreso y el Presidente del Organismo Judicial firmaron como testigos de honor y manifestaron que la plena ejecución del nuevo cronograma, con el esfuerzo conjunto del Estado y de la sociedad civil, permitiría dar un fuerte impulso al desarrollo democrático de Guatemala. Es alentadora esta renovación del compromiso con la paz manifestada esta vez al más alto nivel de las autoridades nacionales y reiterada por el Presidente de la República en su discurso de celebración de su primer año de Gobierno el 14 de enero de 2001.

II. CONTEXTO GENERAL

6. Como lo expresé en anteriores informes, me preocupa profundamente que la población guatemalteca aún perciba escasamente los efectos de la paz, lo que compromete la sostenibilidad y firmeza del proceso dando lugar a que organizaciones de la sociedad civil se movilizaran reclamando el cumplimiento de los compromisos pendientes. También preocupa el agravamiento de la inseguridad ciudadana, reflejada en el aumento de delitos, en las acciones de grupos armados con fines delincuenciales y en la persistencia de gravísimas amenazas a sujetos procesales e intimidaciones a miembros de organizaciones no gubernamentales dedicadas a la promoción de los derechos humanos. Esta situación de intimidación también afecta a periodistas y otras personalidades públicas. El Gobierno debe cumplir el compromiso de protección de las personas y organizaciones que promueven el respeto a los derechos humanos y el de que los operadores de justicia y demás sujetos procesales actúen libres de presiones, así como de investigar, sancionar y adoptar medidas que pongan fin a todas estas prácticas.

7. A inicios del año 2001, se constató una crisis institucional originada por las tensiones entre el Organismo Legislativo y el Organismo Judicial en torno a las consecuencias de la posible modificación irregular de una ley por la Junta Directiva del Congreso. La crisis se profundizó por la modificación de

la Ley Orgánica del Organismo Legislativo. Luego, la Corte de Constitucionalidad admitió la acción de inconstitucionalidad iniciada por diputados de la oposición contra la modificación a la Ley Orgánica y, ante esta resolución, algunos diputados en situación de antejuicio abandonaron la Junta. Estos hechos generaron inestabilidad en las principales instituciones democráticas y al interior del partido de Gobierno. La crisis también propició que partidos políticos de oposición crearan una mesa de concertación para consensuar sus acciones.

8. La situación de los partidos políticos sigue mostrando fuertes signos de fragilidad. Se produjeron escisiones en los partidos con mayor representación parlamentaria, incluyendo al partido de gobierno, y se creó la nueva bancada Unionista y el grupo parlamentario Unidad Nacional de la Esperanza. Por su parte, durante el período, la URNG ha pasado por una etapa de reestructuración interna que limitó su capacidad de incidencia en los espacios creados por los acuerdos.

9. El contraste de opiniones y las manifestaciones de discrepancia de diferentes grupos sociales son situaciones propias del proceso democrático. No obstante, quiero llamar la atención sobre el creciente nivel de polarización social, política y de conflictividad que se observa, particularmente, en el interior del país. Durante el período se registró el aumento de serios conflictos locales, la persistencia de bárbaros actos de linchamientos y graves acciones delictivas cometidas por diferentes tipos de grupos armados. En relación a ello, es positiva la reciente instalación de la Comisión Nacional para la Resolución de Conflictos y espero que esta instancia cuente con todo el apoyo político y técnico necesario para cumplir adecuadamente su importante labor. Sin embargo, es necesario asegurar que dicha Comisión no se entienda como un sustituto de la necesaria presencia, fortaleza y eficacia de las instituciones del Gobierno para atender la problemática de la seguridad pública y el desarrollo social y productivo que se encuentra en la base de la creciente conflictividad.

10. Durante los últimos meses del período cubierto por el presente informe, la opinión pública se vio sacudida por una campaña periodística de denuncia de malversación de fondos y corrupción, contra altos funcionarios gubernamentales. En este contexto, también se hizo pública la crisis financiera que afectó a importantes bancos de plaza y su rescate por el Estado. Ante esta situación, diversos actores pusieron en duda la capacidad del Gobierno de hacer frente a los compromisos de la paz y que la mencionada situación no afectara la liquidez del Estado y las partidas presupuestarias asignadas.

11. En febrero surgió una fuerte inquietud social sobre un posible quiebre institucional que provocó diversas reacciones. En este clima de incertidumbre, sectores sociales, del Gobierno y de la comunidad internacional, iniciaron la reflexión sobre una estrategia que promoviera el fortalecimiento democrático y el cumplimiento de los acuerdos de paz. Con el propósito de contribuir a la construcción de un común denominador, basado en los acuerdos de paz, que convocara a amplios sectores de la población, MINUGUA, a solicitud de las partes, desarrolló una amplia ronda de consultas a través de las cuales se constató que existe una cierta disposición de sectores de la sociedad para unir esfuerzos en torno a temas específicos. El logro de estos consensos y el consecuente cumplimiento de compromisos tan importantes como los dirigidos a provocar los necesarios cambios estructurales vinculados al desarrollo

social y productivo sostenible, a la participación ciudadana, al fortalecimiento del sistema político y a la modernización del Estado democrático, son la oportunidad de retomar y consolidar el camino de la paz y asegurar su irreversibilidad. Ejemplo de estos cambios y de compromisos puntuales que es necesario cumplir y consolidar son la reforma educativa, la promoción de la participación a través de la reforma de la Ley de Consejos de Desarrollo, la promulgación de la Ley de Registro Catastral y los compromisos pendientes del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas (A/49/882-S/1995/256, anexo).

12. En el marco de estas consultas, destaca la anuencia manifestada por el conjunto de los partidos políticos con representación parlamentaria para avanzar sobre los grandes temas pendientes de la paz. Deseo destacar la importancia de que todos los partidos políticos asuman activamente y sin restricciones el compromiso con la implementación efectiva del conjunto de los acuerdos.

13. Deseo destacar positivamente las recientes reuniones de una variada gama de organizaciones y dirigentes indígenas para establecer una agenda básica para impulsar el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo indígena. La renovación del impulso de este importante sector deberá ser un elemento central para el avance en la implementación del acuerdo.

14. Celebro que los acuerdos de paz continúen presentes en los discursos de las más altas autoridades de Gobierno, pero deseo manifestar mi preocupación por el escaso avance que muestra su implementación. Durante el período, se registró la lentitud del Gobierno para efectuar la transición y el relevo de los funcionarios de instituciones centrales del proceso. Fue también lenta la definición de las políticas públicas, y sólo a finales del año 2000 se definieron algunas políticas sectoriales, las que están en una etapa muy incipiente de implementación.

15. 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. El desarrollo social sigue mostrando grandes brechas entre población indígena y no indígena, entre las áreas rurales y las urbanas, y de género. Las políticas sociales del Estado tienen la tarea ineludible de corregir estas distorsiones mejorando el acceso a los servicios y los ingresos de la población más pobre. Por otro lado, indicadores como la esperanza de vida, de la mortalidad infantil y la alfabetización han continuado mejorando; no obstante, requieren aún mayores esfuerzos.

16. 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.

17. 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.

18. La modernización del Estado es uno de los ejes centrales de los acuerdos de paz. En ellos, la modernización del sistema de justicia es fundamental. El Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática (A/51/410-S/1996/853, anexo), a través de la creación de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, hizo posible una evaluación amplia y participativa del sistema que culminó con una serie de importantes recomendaciones para su reforma. El trabajo de la Comisión de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia, la cual se ha convertido en un importante foro de diálogo entre la sociedad civil y las instituciones estatales, es encomiable. Ha trabajado temas como: el acceso a la justicia por los pueblos indígenas y las personas más pobres; la profesionalización de los operadores de justicia y la situación presupuestaria del sector. No obstante, el desempeño del sistema no exhibe avances estructurales significativos, en especial en el esclarecimiento de casos de violaciones de los derechos humanos, incluso los de mayor impacto social, cuya resolución ayudaría a renovar la confianza de la población en el sistema de justicia.

19. En materia de seguridad pública, reforma policial y reconversión del ejército, se constata que estos compromisos enfrentan los retos de una sociedad en transición entre la guerra y la paz. La situación de inseguridad y las limitaciones de la Policía Nacional Civil se continúan argumentando para mantener el papel activo del ejército en tareas de seguridad ciudadana. Esto es 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.

20. El cumplimiento de los compromisos relativos al Ejército es desigual. Se avanzó en compromisos importantes como su reconversión y despliegue; sin embargo, los vinculados a la inteligencia militar y a la formulación de una nueva doctrina militar no muestran avance. También preocupa la posible rearticulación de algunos ex Comités Voluntarios de Defensa Civil. MINUGUA verifica la existencia de contactos aislados entre oficiales en activo y ex miembros de esos comités y su posible participación en el ámbito de la seguridad pública.

21. 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, Ley de Descentralización, Ley Orgánica de la Contraloría de Cuentas, reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, Ley de Consejos de Desarrollo, ley de creación de la Comisión de la Paz y la Concordia y reforma al Código Penal para la tipificación del delito de discriminación étnica y sobre las sanciones legales a la evasión y defraudación fiscal.

22. Los acuerdos no sólo establecen las metas de gasto público en áreas estratégicas, sino que promueven su adecuada implementación. La ejecución del gasto del año 2000 vinculado a temas de la paz fue, en general, adecuada. No obstante, importantes ministerios como el de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda y Trabajo y Previsión Social, al igual que algunos fondos sociales, registraron una insuficiente ejecución. Las metas de gasto sectorial en relación al producto interno bruto (PIB) en salud y asistencia social, educación, seguridad pública, Organismo Judicial y Ministerio Público, fueron cumplidas; mientras el gasto del ejército no respetó la reducción pactada. Sobre los ingresos, la carga tributaria estimada al fin de 2000 fue 9,44% del PIB, lo cual indica que, de seguir así, será imposible alcanzar la meta del 12%, recalendarizada en el Pacto Fiscal para el 2002. Si bien continúan importantes esfuerzos para alcanzar esta meta, el actual debate nacional sobre el tema fiscal aún no incluye la necesidad de adecuar los ingresos del Estado para afrontar los gastos de la paz.

23. El proyecto de presupuesto general de ingresos y egresos del Estado que el Ejecutivo remitió al Congreso de la República en septiembre de 2000, contemplaba el gasto prioritario para la paz. El proyecto sufrió significativos recortes durante el trámite parlamentario de aprobación. Esta preocupante situación, que compromete la implementación de importantes compromisos de la paz y sus efectos sobre la población, está siendo verificada con atención por MINUGUA.

24. Por último, el Gobierno solicitó la suspensión de la reunión del Grupo Consultivo prevista para noviembre de 2000. El significativo retraso en cumplir los compromisos pendientes, las dificultades para incrementar la recaudación tributaria y la recalendarización realizada por la Comisión de Acompañamiento, motivaron dicha decisión. Considero fundamental avanzar sustantivamente en el cumplimiento de los compromisos previstos para el 2001 e iniciar el proceso de movilización de mayores recursos nacionales, con el objetivo de financiar los compromisos prioritarios y reprogramar la reunión de dicho grupo para antes del final de este año. Ello permitirá que la comunidad internacional renueve y fortalezca, una vez más, su compromiso de apoyo político y de cooperación con el proceso de paz de Guatemala.

III. IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

25. 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 da cuenta del estado de los compromisos de los acuerdos sobre cada eje temático, incorporándoles tres aspectos que atraviesan de forma sustantiva toda la temática de la paz: los derechos de los pueblos indígenas, los compromisos relativos a la mujer y el fortalecimiento de la participación social.

A. Reasentamiento, incorporación y reconciliación

26. El desarrollo sostenible y equitativo de las áreas de reasentamiento y la integración productiva de las poblaciones desarraigadas y desmovilizadas continúan siendo las fases del proceso de reasentamiento e incorporación que registran mayores limitaciones. Si bien algunas comunidades cuentan con proyectos iniciados en el sector productivo, a la fecha no se perfilan como la alternativa prevista en el acuerdo. La integración política, social y económica de estos sectores, en condiciones de seguridad y dignidad, es un elemento de interés nacional y para la consolidación de la paz.

27. En noviembre de 2000 fue aprobada una nueva prórroga por un año de la Ley Temporal Especial de Documentación Personal, debido a que persisten grupos de población desarraigada, especialmente desplazados internos y mujeres, que carecen de documentación y, por ello, ven impedido su acceso al crédito, a la tierra, a la vivienda y a otros beneficios sociales. Lamentablemente, los efectos de esta nueva prórroga no serán suficientes si las autoridades no promueven la documentación a través de las comunidades y las organizaciones vinculadas con el tema, instruyen a los registradores civiles y facilitan el acercamiento de la población a los registros. A cuatro meses de aprobada la ley, continúan las dificultades legales en su aplicación y, a pesar de algunos esfuerzos de coordinación, no se aprecia aún ningún avance sustantivo en la documentación de la población beneficiaria.

28. La fase de incorporación definitiva de los desmovilizados en la que el mayor esfuerzo correspondía al Gobierno, continúa mostrando una gran lentitud. Para dar seguimiento a esta fase se creó el Equipo Coordinador, que aún no cuenta con el respaldo jurídico necesario para su funcionamiento. Se registraron algunos avances en los proyectos de tierras y vivienda, mientras que los de incorporación productiva, así como los de atención a los discapacitados y el de exhumaciones de miembros de la URNG muertos en combate, se han iniciado con un considerable retraso. Por su parte, los proyectos de integración productiva de las comunidades de población desarraigada, donde se asienta casi un tercio de los excombatientes, apenas han comenzado. La integración productiva de la población desarraigada y la incorporación definitiva de los desmovilizados ha sido retrasada también por la falta de avances en el cumplimiento de otros acuerdos, especialmente el Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria (A/50/956, anexo), y en particular lo relacionado con la implementación de una política de desarrollo rural integral que permitiría consolidar estos procesos. En este sentido, sería necesario el esfuerzo y voluntad del Gobierno para agilizar estos proyectos productivos y extenderlos a toda la población incorporada y facilitar su incorporación laboral. La continuidad del apoyo de la comunidad internacional a estos procesos es de especial valía.

29. Un aspecto tan importante como el resarcimiento a las víctimas de violaciones de los derechos humanos no ha logrado los avances necesarios. La Secretaría de la Paz prosiguió implementando proyectos piloto de resarcimiento en algunos departamentos del país. Confío en que el inicio del diálogo entre la Secretaría de la Paz y la Instancia Multiinstitucional para la Paz y la Concordia, que reúne a organizaciones sociales, a organizaciones no gubernamentales y al Procurador de los Derechos Humanos, promoverá el cumplimiento de este compromiso así como el de las recomendaciones de la

Comisión de Esclarecimiento Histórico. El consenso sobre un plan nacional de reparación debería alcanzarse durante el primer semestre de 2001 e implementarse durante 2001. Paralelamente, desde mi informe anterior destacué la importancia de crear la Comisión para la Paz y la Concordia como instrumento para facilitar la reconciliación nacional. Es alentador constatar que esta es una de las prioridades de la Comisión de Acompañamiento y que su instalación fue calendarizada para 2001.

B. Desarrollo humano integral

30. 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. Corresponde al Estado fortalecerse como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y como proveedor de servicios básicos. Para responder a estos retos también 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.

31. Como ya se expresó, el período muestra lentitud en la ejecución del gasto público que únicamente mejoró en los últimos meses del año en los sectores de educación y salud, mientras que en el sector vivienda el nivel de ejecución real fue totalmente insuficiente debido a la falta de acceso a los fondos presupuestados y asignados.

32. Los fondos sociales 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 y deben incluirse en el Sistema Integrado de Administración Financiera y Control y en el Sistema de Auditoría Gubernamental (SIAF-SAG). No deben ser paliativos o sustitutos de la necesaria reforma del sector público. En 2001, los fondos manejarán 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. Por otro lado, al registrarse el cierre de la Secretaría de Desarrollo Social, algunos proyectos que ésta implementaba han quedado sin continuidad.

Educación

33. 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 mayo de 2000 en el Palacio Nacional. Otro avance registrado fue la firma del Convenio marco y el inicio de la ejecución, con algunas dificultades, del plan de inserción de las comunidades con población desarraigada al servicio educativo oficial. Lamento constatar que no se ha cumplido el compromiso de implementar un programa de educación cívica, de singular importancia para que la sociedad guatemalteca retome el camino de la tolerancia y la reconciliación.

34. 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.

35. La Misión valora positivamente el esfuerzo de atención específica a la niña a través del Programa de Becas para Niñas del Área Rural. Recientemente, con la creación de las becas de la paz, que incluyen a niños, se amplió la cobertura del programa. Es importante asegurar que esta positiva ampliación no atente contra el carácter específico del Programa de Becas para Niñas, debido al impacto social positivo que generan dichas acciones afirmativas en favor de la educación de la niña y la mujer.

36. El Programa Nacional por la Alfabetización, iniciado en octubre, involucró a sectores gubernamentales y no gubernamentales en el logro de este importante objetivo nacional. El Programa presenta limitaciones de orden técnico metodológico, en especial la carencia de una estrategia específica para atender a las mujeres, así como problemas presupuestarios. Es positiva la creación de la Comisión de Apoyo y Verificación al Movimiento de Alfabetización para dar seguimiento al proceso, en especial considerando los cuestionamientos recientes que varios sectores han hecho públicos. El movimiento que ha surgido en contra de la obligatoriedad de realizar tareas de alfabetización para estudiantes de bachillerato, ha dificultado su avance y mermado su potencial impacto. Por último, la atención a la reforma educativa y la alfabetización no debe restar importancia al compromiso medular de universalizar la educación primaria a tres años para la niñez entre 7 y 12 años.

Salud

37. El presupuesto de 2001 para el Sistema Integral de Atención en Salud fue reducido un 23% respecto al 2000, lo cual afectará la necesaria extensión de su cobertura. Se reitera también la preocupación sobre la sostenibilidad del Sistema Integral de Atención en Salud, debido a factores como su excesiva dependencia del trabajo voluntario y de la cooperación internacional y se recuerda que está pendiente una evaluación integral del sistema. Si bien la atención de la salud de los trabajadores

migrantes forma parte de las metas de la Matriz de Política Social y del Plan Nacional de Salud 2000-2004, éstos aún continúan desprotegidos. Un importante avance en el cumplimiento de los acuerdos de paz es la formación del Consejo Nacional de Salud, a finales de marzo de 2001, integrado por el Instituto Guatemalteco del Seguro Social, el Ministerio de Educación y varios sectores de la sociedad civil, cuya función es fortalecer la coordinación institucional en los servicios de salud y asesorar al Ministerio.

38. Otras metas de salud muestran también bajos niveles de cumplimiento. La cobertura de vacunación del sarampión alcanzó en 1999 al 83% de la población infantil, porcentaje insuficiente para lograr la erradicación de la enfermedad y obtener la certificación. El abastecimiento de agua es aún precario en las áreas rurales y requiere una mayor inversión en infraestructura y mantenimiento. Paralelamente, es necesario fortalecer el Programa de Accesibilidad a los Medicamentos y establecer centros de distribución en el interior del país. Se valoran los programas de alimentación escolar iniciados en 16.000 escuelas incluidas en el Plan de Escuelas Saludables; sin embargo, persiste la necesidad de implementar estrategias que permitan bajar la alta tasa de desnutrición entre niños menores de 5 años que son el grupo étnico más afectado por la desnutrición.

39. El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social presentó el Programa Nacional de Salud Reproductiva, cuyo objetivo es proveer servicios de salud para que hombres y mujeres disfruten de una vida reproductiva satisfactoria, saludable y sin riesgo. Es importante la puesta en marcha de este programa y su articulación con el de Salud Integral para la Niñez, Adolescencia, Adulto Mayor y Discapacitados; así como con la Comisión Multisectorial para la Reducción de la Mortalidad Materna. El programa deberá también reflejar los contenidos del eje de Salud Integral de la Política de Equidad 2001-2006.

40. Se aprecia la iniciativa de promover la participación social en la fiscalización de servicios en los 48 Municipios Promotores de la Salud y la Paz, entre los cuales se incluyen 16 cuya población es mayoritariamente reasentada. Es necesario fortalecer la atención a la salud mental en áreas afectadas por el enfrentamiento armado y los programas de rehabilitación para los discapacitados. La disolución de la Secretaría de Desarrollo Social, que estaba a cargo de la construcción y remodelación de 11 hospitales, ha generado incertidumbre sobre el futuro de estos centros, por lo que se espera una pronta redefinición del proceso. Una de las metas del Plan Nacional de Salud 2000-2004, que responde al compromiso de prestar servicios sociales en idiomas de los pueblos indígenas, en la que aún no se ha avanzado adecuadamente es el uso de los idiomas indígenas en las consultas médicas y las capacitaciones. Se valora la iniciativa propuesta por la Comisión de Acompañamiento de diseñar y desarrollar un plan de medicina indígena y tradicional en consulta con las comunidades, el que debería iniciarse a la brevedad.

Vivienda

41. Ante la necesidad de una política integral de vivienda que priorice la atención a los sectores de menores ingresos, el Viceministerio oficializó un proceso de concertación y discusión con distintos sectores de la sociedad civil que produjo el borrador final de la Política Nacional de Vivienda y

Asentamientos Humanos. Se valora positivamente esta iniciativa que podría responder al déficit habitacional dando prioridad a los sectores más pobres. Es necesario ratificarla como política de Estado y definir mecanismos intersectoriales e interinstitucionales para elaborar los programas y proyectos para su adecuada ejecución.

42. En cuanto al funcionamiento del Fondo Guatemalteco para la Vivienda, se constató que no hubo ninguna ejecución del presupuesto correspondiente al 2000 por falta de acceso a los fondos. Después de sucesivas demoras, a finales de marzo de 2001, y tras la movilización de los beneficiarios, el Gobierno se comprometió a calendarizar el desembolso de 100 millones de quetzales (cerca de 13 millones de dólares EE.UU.) para atender proyectos de vivienda aprobados a 103 comunidades de población desarraigada y desmovilizada para la construcción de 5.748 soluciones habitacionales. Preocupa también la incertidumbre en cuanto al monto y al manejo del presupuesto de 2001. Por su parte, las poblaciones damnificadas por el huracán Mitch siguen pendientes de reasentamiento y se polarizaron las relaciones entre las autoridades y los sectores beneficiarios.

C. Desarrollo productivo sostenible

43. 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 2000, 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 en el marco de los acuerdos de paz.

44. Tanto para amortiguar el desempleo generado por la crisis del café, con la promoción de nuevos rubros productivos, como para el refinanciamiento de los pequeños y medianos productores, es de particular importancia avanzar en el tema fiscal a fin de que el país pueda acceder a los mercados financieros y contar con los avales necesarios del Fondo Monetario Internacional. Esto también facilitaría el otorgamiento de préstamos específicos, por los organismos financieros internacionales para el saneamiento del sistema bancario y el combate a la pobreza.

Trabajo

45. En el ámbito laboral, los acuerdos establecen que una política de Estado en la materia es determinante para una estrategia de crecimiento con justicia social. Para ello, incluyen compromisos referidos a modificaciones al marco jurídico, fortalecimiento y desconcentración del Ministerio de Trabajo

y Previsión Social, capacitación y formación profesional, ampliación de cobertura y mejora de la seguridad social, atención de las categorías más vulnerables de trabajadores, así como la promoción de la negociación colectiva y mecanismos de resolución consensuada de conflictos laborales. Durante el período, se registró la ampliación de la cobertura territorial del Ministerio de Trabajo y Previsión Social y mayores facilidades para el registro de organizaciones sindicales. También destaca el aumento de salarios y bonificaciones, el incremento de inspecciones de oficio para controlar el cumplimiento de la legislación laboral, la promoción de comités de higiene y seguridad y la creación de la Procuraduría del Trabajador. Sin embargo, otros importantes compromisos del ámbito laboral no se han cumplido.

46. El incremento a la bonificación y al salario mínimo redujeron la brecha entre los salarios mínimos legales y el precio de las canastas básicas de alimentos y vital, aunque ésta continúa siendo significativa. Los efectos reales del aumento resultan relativos debido al alto grado de incumplimiento registrado por el Ministerio y a que los trabajadores del sector informal, los trabajadores familiares no remunerados y las mujeres trabajadoras en casa particular, entre otros, no se ven beneficiados. Esto evidencia la necesidad de reformas legales que promuevan la formalización del sector informal, reconozcan la calidad de la mujer como trabajadora y no como colaboradora de los hombres, mejoren las condiciones de trabajo de las empleadas domésticas y amplíen la potestad sancionatoria del Ministerio. La revisión de la legislación laboral para garantizar el derecho de las mujeres al trabajo, las iniciativas presentadas al Congreso de la República para tipificar el acoso sexual como delito, las reformas al Código del Trabajo en lo referente a las trabajadoras agrícolas y madres trabajadoras, así como la legislación para la defensa de los derechos de la mujer trabajadora en casa particular, no han sido consideradas aún por el Congreso de la República.

47. En el plano de la concertación social, merece destacarse la reincorporación del sector empresarial a las sesiones de la Comisión Tripartita de Asuntos Internacionales, la creación de la Comisión Tripartita de Salud y Seguridad en el Trabajo y la organización de comités de higiene y seguridad en varias empresas. Destaca también el pacto colectivo que resolvió varios aspectos del grave conflicto laboral originado en las plantaciones bananeras en 1999. Estos esfuerzos demuestran la posibilidad de impulsar distintas formas de diálogo entre los actores de las relaciones laborales y debería motivar la pronta ejecución de una política pública de negociación colectiva que se sustente en el pleno ejercicio de la libertad sindical.

48. Destaca muy positivamente los esfuerzos de concertación realizados por los sectores laboral y empresarial para consensuar un proyecto de reformas al Código Laboral para adecuarlo a los preceptos del Convenio sobre la libertad sindical y la protección del derecho de sindicación, 1948 (núm. 87), y del Convenio sobre el derecho de sindicación y de negociación colectiva, 1949 (núm. 98). Luego del período cubierto por este informe, el Congreso de la República aprobó 36 reformas al Código Laboral 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. Es necesario aún avanzar en las reformas referidas a las restricciones para el ejercicio del derecho de huelga de los funcionarios públicos, así como en los derechos de la mujer trabajadora previstos en los acuerdos de paz.

Desarrollo rural

49. El compromiso de diseñar y ejecutar una política integral de desarrollo rural que atienda al conjunto mayoritario de población rural en situación de pobreza y extrema pobreza no se ha cumplido. Continúan dictándose lineamientos parciales que, además, no atienden adecuadamente la diversidad étnica y cultural de Guatemala. Dado que el cronograma 2000-2004 recalendariza con carácter prioritario los temas de desarrollo rural, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia solicitaron al sistema de las Naciones Unidas y a la Misión asesoría técnica para elaborar los términos de referencia de una política pública de desarrollo rural integral e incluyente, que fueron entregados en diciembre de 2000. Por su parte, la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, inició un proceso de consulta nacional con sus bases el cual culminará con propuestas de política que serán discutidas con el Gobierno. La carencia de una visión integral y de largo plazo también ha favorecido el debilitamiento de algunas instituciones del sector. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, al igual que el Fondo de Tierras y la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra, han visto afectado su funcionamiento por la reiterada carencia de presupuesto.

50. La débil presencia del Estado es otra de las causas del subdesarrollo de las regiones más desfavorecidas, en especial las habitadas por población desarraigada. En este contexto, destaca también la escasez de propuestas concretas y accesibles a la población rural para el impulso de actividades productivas relacionadas con procesamiento agroindustrial, comercialización, servicios y turismo con el objetivo de generar empleo no agropecuario. Para revertir esta tendencia, el Estado debe fortalecer su presencia en el territorio y convertirse en promotor de iniciativas de desarrollo, brindando asistencia técnica y servicios financieros.

51. La población desarraigada y la población pobre de las áreas de reasentamiento, aún no han superado sus condiciones de exclusión social. Las inversiones sociales y económicas no logran generar condiciones para el desarrollo y continúa prevaleciendo una visión que privilegia los proyectos y las intervenciones puntuales sobre las políticas y estrategias de largo plazo. El acceso y la seguridad jurídica sobre la tierra siguen siendo serios obstáculos para la reinserción de la población desarraigada y parte de la desmovilizada. Se valora positivamente que el Fondo de Tierras haya definido procedimientos para resolver los casos de demanda de tierra mediante regularización, aunque es necesario que los asuma como compromisos institucionales. Es importante destacar que, si se asignaran los recursos necesarios, la titulación pendiente para la población desarraigada se resolvería durante 2001. En cuanto a las tierras baldías, los expedientes en curso fueron trasladados al Fondo de Tierras.

52. La Misión aprecia la creación de la Unidad de Género, Mujer y Juventud Rural en el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que debe promover la incorporación de la perspectiva de género en las políticas, programas y proyectos que impulse el Ministerio, la formulación de acciones afirmativas que ayuden a eliminar las desigualdades por género y edad, y propiciar condiciones de igualdad en el acceso de la mujer a la propiedad de la tierra.

53. 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. El banco 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.

54. Los acuerdos de paz establecen el derecho de los pueblos indígenas a la gestión y administración de sus tierras comunales. El conjunto de compromisos relacionados con los derechos a la tierra y a la gestión de sus territorios por las comunidades indígenas no se ha cumplido y continúa pendiente de la promulgación de reformas legales y de la creación de una jurisdicción agraria y ambiental. La representación indígena y campesina ante la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas ha preparado un anteproyecto de ley de creación de dicha jurisdicción que constituye la base para iniciar un proceso ampliado de discusión. En cuanto al proyecto de ley de registro de información catastral, una iniciativa de consenso está siendo estudiada por la Comisión Paritaria. Es importante que se agilice su aprobación y remisión al Organismo Legislativo. La resolución de la conflictividad agraria requiere el avance en la seguridad jurídica, el catastro, y mayores niveles de desarrollo, lo que difícilmente podrá lograrse sin las mencionadas reformas legales.

55. En algunas áreas de Guatemala, los indígenas aprovechan sus recursos naturales bajo formas de gestión derivadas de su cosmovisión y comprensión de sus ecosistemas, logrando prácticas sostenibles de desarrollo. El incumplimiento de los compromisos sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, significa la pérdida de conocimientos sobre el manejo de los recursos naturales y se ha convertido en una importante causa de conflictos entre las comunidades indígenas, el Estado y organizaciones ambientalistas.

D. Modernización del Estado democrático

56. Para lograr la justicia social y el crecimiento económico, es necesaria la participación efectiva de los ciudadanos y ciudadanas de todos los sectores de la sociedad. Corresponde al Estado ampliar las posibilidades de participación y fortalecerse como orientador del desarrollo nacional. Esto requiere elevar la recaudación tributaria y priorizar el gasto público hacia la inversión social. El fortalecimiento del poder civil es indispensable para la existencia de un régimen democrático. La finalización del enfrentamiento armado ofrece la oportunidad histórica de renovar las instituciones para que, en forma articulada, puedan garantizar los derechos a la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.

57. Recientemente, 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.

Descentralización, participación social y consejos de desarrollo

58. El proceso de descentralización se ha implementado en tres dimensiones: a) el fortalecimiento institucional y financiero de los gobiernos municipales; b) la organización del sistema de consejos de desarrollo en los diversos niveles, y c) la desconcentración sectorial, fundamentalmente en las áreas de educación, salud y agricultura, cada una de ellas con un enfoque diferente y con resultados desiguales. El actual Gobierno facultó a tres instancias para liderar el proceso de descentralización, lo que provocó incertidumbre y retrasó notablemente el avance del proceso. A principios de 2001, el Presidente de la República anunció que el proceso de descentralización estaría a cargo del Comisionado Presidencial para la Modernización y Descentralización del Estado. Espero que esta importante definición contribuya a consolidar la política de descentralización y acelere la puesta en marcha de este demorado proceso.

59. Es necesario además superar la escasez de recursos e iniciar un sólido proceso de coordinación de las instituciones gubernamentales involucradas y concretar la capacitación de las autoridades municipales y de la población para que asuman nuevas funciones en el marco de la descentralización.

60. Los acuerdos ponen énfasis en el sistema de consejos de desarrollo urbano y rural como instrumento de concertación social y mecanismo fundamental para la participación. Sin embargo, con pocas excepciones, éstos continúan siendo espacios informativos sobre los proyectos financiados por el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario. Su actividad no obedece a una estrategia coherente ni a conceptos de desarrollo integral. Aunque algunos consejos poseen planes de desarrollo aprobados, su elaboración no fomentó espacios de discusión y debate. La integración de los indígenas y las mujeres en los consejos de desarrollo es aún débil o inexistente por la discriminación y la no institucionalización de su participación. Un papel proactivo de los consejos estimularía la participación y la orientación de programas de cooperación hacia las áreas rurales. En este sentido, cabe destacar que, en diciembre, la Comisión Paritaria de Reforma y Participación presentó su propuesta de reforma a la Ley del Sistema de Consejos de Desarrollo y al Código Municipal. Ambas fueron conocidas por la Comisión de Acompañamiento que las remitió al Organismo Ejecutivo. Es urgente la remisión de estas importantes iniciativas al Congreso de la República.

61. Un importante compromiso vinculado a la participación y difusión de los valores culturales de los pueblos indígenas es el del acceso a frecuencias de radio a través de la modificación de la Ley de Comunicaciones. En noviembre tres asociaciones de radios comunitarias presentaron un proyecto de ley para regular el acceso y uso de las frecuencias de radio con criterios de igualdad de oportunidades.

Pese a encontrarse en curso esta reforma legislativa, a que las frecuencias de alcance nacional estarían casi agotadas y a la suspensión de las subastas que informé en mi anterior informe (A/55/174, anexo, párr. 49), el 9 de abril de 2001 el Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda otorgó el uso de dos frecuencias a la "Asociación Nacional para la Comunicación, la Cultura, el Arte y el Desarrollo". Paralelamente, autorizó a esta entidad para compartir la programación con fundaciones y asociaciones comunitarias sin fines de lucro y comunidades. Las asociaciones rechazaron la medida argumentando que dicho organismo no las representa y que las frecuencias concedidas corresponden a la radio estatal TGW, por lo que entregar su uso a particulares agotaría las frecuencias de alcance nacional en manos del Estado y dejaría sin sentido el proceso legislativo en curso. La Misión verifica esta situación a los efectos de evaluar el cumplimiento del compromiso del Acuerdo Indígena y las recomendaciones del relator sobre la libertad de expresión de la Organización de Estados Americanos.

62. El Foro Nacional de la Mujer es reconocido como un proceso participativo y organizativo inédito en Guatemala, que potenció la participación de las mujeres indígenas y no indígenas desde lo local, y generó una red articulada y legitimada a nivel nacional. A través del Foro, las mujeres han logrado algunos espacios de participación en los consejos de desarrollo y han abierto ámbitos de interlocución. Sin embargo, aunque identificaron sus necesidades a través de amplias consultas, persisten limitaciones a su intervención 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, y reitera la importancia de reactivar y apoyar este espacio de concertación e incidencia.

63. Por otra parte, la Asamblea General, en su quincuagésimo quinto período de sesiones, reconoció con satisfacción la creación de la Secretaría Presidencial de la Mujer como una muestra del compromiso gubernamental de fortalecer los mecanismos nacionales para el desarrollo de la mujer. Dicha dependencia, en el marco de las funciones de asesoría y coordinación de políticas públicas que le otorga el Acuerdo Gubernativo 200-2000, y de los lineamientos que se derivan de la Matriz de Política Social 2000-2004, formuló la "Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas y Plan de Equidad de Oportunidades 2001-2006", que incluye las propuestas de procesos anteriores y del Foro Nacional de la Mujer. La Misión reconoce la voluntad gubernamental de respetar el mecanismo participativo propuesto para la selección de la Secretaria y para consensuar la formulación de la mencionada política que ha sido ratificada como un compromiso de Estado y espera que se institucionalice su ejecución.

64. 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. Hago un llamamiento a las autoridades para que doten a esta importante institución de los recursos necesarios para el cumplimiento de sus prioridades de ampliación de cobertura a los departamentos de Quetzaltenango, Huehuetenango y Petén para el año 2001.

Política tributaria

65. La Misión evaluó la firma del Pacto Fiscal como un paso trascendental en el cumplimiento de los acuerdos de paz. Aunque se registran algunos avances en el tema tributario y otros aspectos que

mejoran la recaudación a través del control de la evasión, la implementación de los compromisos del Pacto Fiscal y del Acuerdo Político para el Financiamiento de la Paz, el Desarrollo y la Democracia no ha sido suficiente: su integralidad no ha sido respetada y el Gobierno no logró avanzar en temas sustantivos como los relativos al gasto público, a su evaluación y control, y a la descentralización fiscal. Sin reformas tributarias adicionales no se logrará el compromiso de incrementar la carga tributaria, en forma sostenible, a 12% para el año 2002. La Misión evalúa positivamente los avances en la modernización de la administración tributaria reflejados en el fortalecimiento de la Superintendencia de Administración Tributaria. Se valora que esta entidad ha realizado avances en cuanto a los mecanismos de fiscalización y recaudación, al programa de contribuyentes especiales y a la simplificación y automatización de la administración tributaria, procesos claves vinculados al cumplimiento de los compromisos de la paz.

66. Valoro positivamente los nuevos esfuerzos para avanzar en el cumplimiento integral del Pacto Fiscal que se están llevando a cabo con la participación del Poder Ejecutivo y el Legislativo. Este esfuerzo debería concluir con el avance en el cumplimiento del Acuerdo Político y el incremento de la movilización de recursos nacionales para financiar los compromisos de la paz. Por su parte, el Ministerio de Finanzas ha remitido al Congreso de la República un importante conjunto de medidas legales para fortalecer la capacidad sancionatoria del Estado ante la evasión fiscal y luchar contra la corrupción.

Justicia

67. En enero de 2000 se instaló la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia que, integrada por representantes de las instituciones de justicia y de la sociedad civil, es el foro más importante para el diálogo y búsqueda de consensos sobre el sistema de justicia. Entre las reformas más importantes del sector destacan la creación, en 1997, de la Instancia Coordinadora para la Modernización del Sector Justicia; la implementación del Plan de Modernización del Organismo Judicial (1997-2002); la aprobación de la Ley de Carrera Judicial; la instalación del Consejo de la Carrera Judicial y de la Junta de Disciplina Judicial; la ejecución del Programa de Reorganización de las Fiscalías Distritales y Municipales, la aprobación de la Ley del Instituto de la Defensa Pública, que le confiere autonomía, y la aprobación del Código de Ética Judicial. El gasto público en el sector se incrementó; es importante ahora asegurar la sostenibilidad presupuestaria de las instituciones y que éstas mejoren en la ejecución de sus presupuestos.

68. Los acuerdos de paz establecen la necesidad de asegurar el acceso de los pueblos indígenas a la justicia y el reconocimiento de su propio derecho. En este sentido se han registrado importantes esfuerzos, como la creación de juzgados de paz comunitarios, los Centros de Administración de Justicia, el nombramiento de traductores y jueces bilingües, en particular en los nuevos juzgados de paz, y la instalación de la Comisión de Asuntos Indígenas en la Corte Suprema de Justicia. La capacitación en multiculturalidad a los operadores de justicia, la introducción del peritaje cultural y la superación de ciertas expresiones de discriminación en la administración de justicia, son temas pendientes que el Estado y la sociedad civil deben abordar.

Seguridad pública

69. La meta de gasto público ejecutado en seguridad pública ha sido superada; sin embargo, la verificación por tipo de gasto indica que existe una mayor asignación al funcionamiento que a la inversión, lo que repercute negativamente en la necesaria mejora de la infraestructura y equipamiento de la nueva Policía Nacional Civil.

70. En cuanto al despliegue de la Policía Nacional Civil, la nueva fuerza policial cuenta con 18.314 efectivos, 6 jefaturas de distrito, 27 comisarías, 127 estaciones, 343 subestaciones y 8 unidades móviles y está presente en la gran mayoría de los municipios del país. El balance global de su evolución revela que la calidad del despliegue aún presenta serias carencias, lo que le impide cumplir adecuadamente su labor. Paralelamente, tanto la forma de las convocatorias, como el régimen de destinos y traslado, afectan seriamente la composición étnica y de género del cuerpo: sólo el 10% de los efectivos son mujeres y 14% indígenas. Además de que hace falta desplegar más de 1.600 agentes, de los 20.000 previstos en el Acuerdo, distintas autoridades nacionales han manifestado públicamente que este número podría resultar insuficiente para garantizar su función. Deseo destacar que se han registrado valientes esfuerzos de la policía, especialmente en zonas rurales, para evitar linchamientos, práctica que constituye una gravísima violación de los derechos humanos.

71. Se han registrado avances en la creación e instalación de los departamentos especializados. Sin embargo, su incompleto despliegue territorial y la carencia de recursos humanos y materiales ha mermado su efectividad y aún está pendiente la efectiva operativización de la mayor parte de las unidades especializadas. Los mecanismos de control interno de la policía son un reto para su proceso de reforma. Por ello, se estima fundamental el desarrollo de un sistema integral que permita el efectivo control de la conducta ética y profesional del personal así como la supervisión de sus actividades operativas. El avance en este ámbito supone consolidar la confianza de la sociedad en la nueva policía y su legitimación institucional.

72. La Academia de la Policía Nacional Civil ha continuado la profesionalización de sus miembros. Les brinda la posibilidad de culminar el bachillerato y, a través de la suscripción de un convenio con la Universidad Mariano Gálvez, se prestan servicios educativos superiores al personal 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. La Misión valora las iniciativas tendientes a crear la carrera del instructor policial.

Información e inteligencia

73. En el período surgieron iniciativas para impulsar la formulación de las normas y estructuras de los sistemas de inteligencia, su control y funcionamiento. Entre ellas, la propuesta de reforma de la Ley

Orgánica del Organismo Legislativo, para crear la Comisión de Control Legislativo de los Organismos de Inteligencia del Estado; o las sugerencias de varios grupos cívicos en torno al Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información del Ministerio de Gobernación. Sería conveniente articular esas iniciativas y promover, a la brevedad, una ley sobre un sistema nacional de inteligencia que prevea la coordinación de las distintas estructuras y delimite con claridad las respectivas funciones.

74. Los acuerdos establecen que es necesario legislar la creación del Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de la Información. La derogación del Acuerdo Gubernativo que inicialmente la había establecido abre la oportunidad para incorporar a la discusión de dicha ley a diversos sectores sociales. Por su parte, la Secretaría de Análisis Estratégico desplegó sus actividades al interior del país y ha mantenido, en general, su carácter civil. Sin embargo, la reticencia de algunas entidades a proporcionarle información ha limitado su funcionamiento. Además, para impulsar su desempeño, es necesario mejorar la formación de sus integrantes y su estatuto jurídico mediante la promulgación de una ley específica.

Ejército

75. Continúa el proceso de elaboración de la nueva doctrina con aportes de diversos sectores políticos, sociales y académicos, abarcando todos los campos relativos a una política de defensa. Este proceso, que tiene el gran mérito de ser muy participativo, ha demorado el rediseño del sistema educativo y el contenido del entrenamiento militar. La Misión ha realizado una serie de recomendaciones que espero contribuyan a asegurar la congruencia de la nueva doctrina con los acuerdos de paz.

76. Mediante acuerdos gubernativos se puso fin al Comisariato del Ejército y se reconvirtió el Instituto Geográfico Militar en Instituto Geográfico Nacional. La frecuencia televisiva asignada al ejército fue endosada a la Presidencia de la República, cumpliéndose lo dispuesto en el Acuerdo. Asimismo, la Misión verificó el cumplimiento parcial del compromiso relativo a la Fábrica de Municiones.

77. Desde el punto de vista presupuestario la reducción fue progresiva pero se alteró en el ejercicio 2000. La Misión verificó que mientras su presupuesto para ese año debía ser de 981 millones de quetzales, ejecutó 1.225,4 millones. Aunque la asignación prevista para el 2001 respeta la reducción acordada se espera que no se produzcan nuevamente transferencias o incrementos presupuestarios que, como ocurrió en 2000, lleven al incumplimiento del compromiso asumido. La Misión verifica de manera continua la ejecución del presupuesto aprobado. Por su parte, el rediseño de las unidades militares continuó y se registró la reasignación de efectivos que permitirá el uso más apropiado de los recursos disponibles. Continúan siendo preocupantes las características del despliegue en la zona Ixil, una de las más afectadas por el enfrentamiento armado interno, donde no ha habido modificación alguna.

78. El compromiso de sustituir el Estado Mayor Presidencial ha sido recalendarizado para el primer semestre de 2003. Lamentablemente, el nuevo cronograma 2000-2004 no estableció acciones intermedias que pudieran reflejar avances graduales en este compromiso. Se continuará verificando la

transferencia progresiva de funciones, equipo y presupuesto del Estado Mayor Presidencial a la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia, hasta que el proceso concluya en 2003. Se valora positivamente la continuidad del proceso de formación de los nuevos agentes destinados a la Secretaría.

IV. OBSERVACIONES FINALES

79. El contenido del presente informe refleja que, como lo he expresado antes, es mucho lo que se ha alcanzado, pero también es mucho lo que falta por hacer. Un avance sustantivo y sostenido en la agenda pendiente es imprescindible para superar las profundas desigualdades sociales que aún persisten. La inequidad de oportunidades laborales y de género, la discriminación étnica, la persistencia de grandes sectores de la población que viven en la pobreza y la pobreza extrema y las carencias en el acceso a los servicios básicos comprometen los logros y la sostenibilidad del proceso de paz. Superar dicha situación es el requisito básico para asegurar la paz y eliminar el alto grado de conflictividad potencial que exhibe aún la sociedad guatemalteca.

80. Ante el estancamiento en el avance del cumplimiento de los compromisos emanados de los acuerdos de paz, urge que los diferentes actores relevantes retomen el espíritu de la recalendarización, avancen en la búsqueda de consensos y logren unificar esfuerzos sobre temas estratégicos para la consolidación de la paz en Guatemala. Al Gobierno corresponde la ineludible tarea de mostrar su voluntad política de avanzar en el cumplimiento de compromisos estratégicos que aseguren la irreversibilidad del proceso de paz y que contribuyan a renovar la confianza de la ciudadanía a través del goce de los beneficios de la paz.

81. El cronograma 2000-2004 es un nuevo reto para el proceso de paz de Guatemala. El apoyo sustantivo a su implementación deberá ser una constante para las instituciones gubernamentales y de la sociedad civil; al mismo tiempo que la comunidad internacional deberá coordinar más sus esfuerzos y profundizar la cooperación técnica con las instituciones de la paz. Todas ellas deben ser fortalecidas, en especial las del interior del país, donde los efectos de la paz son más urgentes y deberían ser más tangibles.

82. Como ya lo he expresado en otros informes, es necesario que el Estado movilice mayores recursos nacionales para la implementación de los acuerdos. Para ello, es necesario elevar la recaudación tributaria a través de los consensos alcanzados en el proceso del Pacto Fiscal. Quiero alentar a la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal para que continúe sus esfuerzos para el cumplimiento de la integralidad de los compromisos alcanzados, ya que ello permitirá implementar importantes políticas sociales, como las de educación, vivienda y promoción de las mujeres, que están consensuadas y deben ser financiadas y puestas en marcha a la brevedad. No obstante, mientras no se concreta la disponibilidad de mayores recursos, deseo destacar que aún están pendientes importantes

compromisos que no requieren fuertes erogaciones, cuya implementación enviaría claros signos de la disposición de las autoridades de realizar avances sustantivos en el cumplimiento de los acuerdos de paz. Entre ellos se pueden mencionar el de dictar el reglamento a la Ley de Documentación Personal, formular la política de desarrollo rural, crear el Consejo Asesor de Seguridad, en seguimiento a lo recomendado por la Comisión de Acompañamiento y, en especial, ejecutar adecuadamente el presupuesto previsto para 2001.

83. Importantes espacios creados por los acuerdos de paz y que aún tienen una labor central que realizar deben ser fortalecidos, entre ellos, muy especialmente la Comisión Técnica para la Ejecución del acuerdo sobre Reasentamiento y la Asamblea Consultiva de las Poblaciones Desarraigadas, así como la Comisión Especial de Incorporación y la Fundación Guillermo Toriello. También es necesario el fortalecimiento a la Comisión Nacional para el Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia y de la Instancia Coordinadora y la adopción de medidas para erradicar la impunidad y asegurar el acceso a la justicia, la excelencia profesional, la agilización de los procesos, la protección de los sujetos procesales y la transformación del sistema penitenciario.

84. En lo relativo a los espacios de participación, es necesario cumplir con los compromisos de establecer mecanismos institucionales de participación social o fortalecer adecuadamente los ya existentes, como por ejemplo los consejos de desarrollo. Ello permitirá crear nuevas formas de control ciudadano y la promoción de la transparencia en la toma de las decisiones gubernamentales. En cuanto a la escasa participación de representantes indígenas en los niveles municipales y departamentales en la toma de decisiones, recomiendo especialmente la institucionalización de sus formas de organización, como lo prevé el respectivo acuerdo.

85. Es necesario avanzar más rápida y profundamente en el proceso de reforma del sistema de justicia para ponerla al servicio de la protección de los derechos humanos y de la resolución de los conflictos. Para ello, es indispensable la implementación de las recomendaciones de los informes de la Comisión de fortalecimiento de la justicia y del Relator sobre Independencia de Magistrados y Abogados.

86. En cuanto al tema de justicia y multiculturalidad, es importante la integración e incremento del número de profesionales indígenas en la administración de justicia. La Comisión de Acompañamiento propuso alentar la discusión sobre el derecho consuetudinario. Ambas iniciativas serían un importante avance en el cumplimiento de los compromisos del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas.

87. Uno de los aspectos que registra mayores retrasos es la reforma de los organismos de inteligencia del Estado. Para concretar su estatuto normativo, acorde a lo establecido por la Comisión de Acompañamiento, es necesario avanzar en la supervisión legislativa de dichos organismos. Para ello, las diversas instituciones creadas por los acuerdos de paz y que tratan asuntos relativos a los servicios de inteligencia y al análisis estratégico deberían tener rango de ley, de forma que quede fijado su ámbito de acción de la forma más clara posible y bajo un claro control del Congreso de la República.

88. Hay tres aspectos en la transformación del ejército que son estratégicos para su modernización y para el fortalecimiento del poder civil: la adopción de una nueva doctrina militar, y los cambios subsiguientes en el sistema educativo y en el despliegue, la modificación del sistema de inteligencia militar y la sustitución del Estado Mayor Presidencial. Insto a las autoridades a continuar avanzando en la línea fijada por los acuerdos.

89. Ante las serias deficiencias en la infraestructura y equipamiento de las unidades policiales, sigue siendo imperativo fortalecer integralmente a la Policía Nacional Civil, para que pueda cumplir adecuadamente todos sus cometidos. Asimismo, los frecuentes cambios en las escalas jerárquicas de dirección y superior de la Policía Nacional Civil continúan siendo factor de inestabilidad institucional que afectan gravemente el desarrollo de la carrera policial. Es por ello que llamo la atención de las autoridades a poner énfasis en la organización de la carrera policial, lo que redundará en la profesionalización y efectividad de la nueva Policía Nacional Civil.

90. La agenda legislativa pendiente merece una muy especial mención. El Congreso de la República tiene una función central en la consolidación de muchos de los compromisos de los acuerdos de paz y la agenda pendiente es extensa. Deseo insistir sobre la necesidad de que se discutan y aprueben a la brevedad las nuevas leyes y reformas emanadas de los acuerdos de paz. Reitero mi especial llamamiento a las fuerzas políticas con representación parlamentaria, para que aprueben a la brevedad posible la legislación pendiente cuya importancia es medular en los procesos de la paz.

91. Como ya lo he expresado, la pronta realización del Grupo Consultivo para Guatemala permitirá que la comunidad internacional renueve su compromiso y coordine sus acciones en el marco del nuevo calendario de cumplimiento de los acuerdos de paz. Paralelamente, dicha agenda deberá guiar las acciones del sistema de las Naciones Unidas y de la cooperación internacional.

92. Los acuerdos de paz son la oportunidad histórica para que la sociedad guatemalteca trabaje conjuntamente en torno a una agenda nacional que contiene los instrumentos para superar los grandes desafíos que enfrenta. Una ejecución acelerada de los acuerdos permitirá mejorar significativamente la calidad de vida de la población, modernizar las instituciones estatales y fortalecer la gobernabilidad. La concreción de acuerdos temáticos entre actores estatales y de la sociedad civil facilitaría el avance y la sostenibilidad de los cambios alcanzados. Los poderes del Estado y la sociedad civil están convocados a avanzar de forma consistente en el cumplimiento de los compromisos recalendarizados. La Organización de las Naciones Unidas, a través de MINUGUA, continuará verificando y apoyando los esfuerzos nacionales para la construcción, consolidación e irreversibilidad del proceso de paz de Guatemala.

