

MINUGUA



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

(1 de agosto 1998 - 31 de octubre 1999)

Ciudad de Guatemala, noviembre de 1999

MINUGUA



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

(1 de agosto 1998 - 31 de octubre 1999)

Ciudad de Guatemala, noviembre de 1999

ÍNDICE

MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL	5
I. INTRODUCCIÓN	5
II. IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ	6
A. Acuerdo global sobre derechos humanos	6
B. Acuerdo de reasentamiento de la población desarraigada por el enfrentamiento armado	6
Retorno y reasentamiento	6
Tierras e integración productiva	7
Documentación personal	7
C. Comisión de Esclarecimiento Histórico	8
D. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas	10
Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas	10
Comisión de Lugares Sagrados	10
Comisión Paritaria de Reforma y Participación	10
Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra	11
Defensoría de la Mujer Indígena	11
Frecuencias de Radio	11
E. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria	12
Política fiscal	12
Política de desarrollo rural	13
Salud	14
Educación	15
Comisión Consultiva para la Reforma Educativa	16
Vivienda	16
Reconstrucción postMitch y proceso de paz	17
Procesos de concentración social	18
F. Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática	19
Administración de justicia	19
Seguridad pública	20
Ejército	21
Organismo Legislativo	23
G. Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral	23
Reformas constitucionales	23
Régimen electoral	24
H. Acuerdo sobre incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad	24
III. OBSERVACIONES FINALES	26

**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**

MISIÓN DE VERIFICACIÓN DE LAS NACIONES UNIDAS EN GUATEMALA

INFORME DEL SECRETARIO GENERAL

1. Este es el cuarto informe sobre la verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), conforme al mandato otorgado a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) por la Asamblea General en su resolución 51/198 B, de 27 de marzo de 1997. Este mandato fue extendido hasta el 31 de diciembre de 1999 mediante la resolución 53/93, de 7 de diciembre de 1998; en ella la Asamblea General me reiteró su solicitud de mantenerla plenamente informada. El presente informe corresponde al período comprendido entre el 1.º de agosto de 1998 y el 31 de octubre de 1999.

I. INTRODUCCIÓN

2. Los compromisos adquiridos por el Gobierno y la URNG fueron calendarizados en el Acuerdo sobre cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los Acuerdos de Paz (A/51/796-S/1997/114, anexo I), que divide en tres fases el período de 1997 al 2000. La Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, instancia facultada para hacer los ajustes necesarios al calendario de cumplimiento de los acuerdos, estableció, a inicios de 1999, siete prioridades para el año: los compromisos que dieran sostenibilidad al esfuerzo de reconstrucción emprendido después del huracán Mitch¹; la preparación de diversos proyectos normativos vinculados a la reforma de la Constitución aprobada por el Congreso de la República en octubre de 1998; los temas fiscal, desarrollo rural, resarcimiento, participación cívica y concertación, incluyendo el seguimiento del trabajo de las comisiones surgidas de los acuerdos. El presente informe tiene en cuenta estas prioridades.

3. El período cubierto por este informe coincide con el último año del Gobierno del Presidente Álvaro Arzú, signatario de la mayoría de los acuerdos de paz y con el período preelectoral para los comicios generales previstos para el 7 de noviembre de 1999. Teniendo en cuenta estas circunstancias, he juzgado útil incluir no sólo los resultados de la verificación del período, sino también conclusiones generales sobre el cumplimiento de cada acuerdo y recomendaciones relativas a la agenda de la paz pendiente, la cual corresponderá implementar al próximo Gobierno. Este informe nos otorga también la oportunidad para agradecer el constante apoyo de los Estados Miembros y la cooperación recibida de las agencias, fondos y programas de las Naciones Unidas, así como al Banco Mundial y al Fondo Monetario Internacional por su significativa contribución a la labor de MINUGUA. Hago extensivo este reconocimiento al Banco Interamericano de Desarrollo por su desempeño en la promoción del proceso de paz, en particular mediante la convocatoria de los grupos consultivos sobre Guatemala.

Documento presentado por el Secretario General de las Naciones Unidas al Quincuagésimo cuarto período de sesiones de la Asamblea General, con fecha 2 de diciembre de 1999 y código A/54/526 para ser incluido en el tema cuarenta y cinco 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".

¹ El huracán Mitch, que azotó centroamérica en octubre de 1998, llegó a Guatemala como tormenta tropical (véase párrafos 34, 41 y 58).

II. IMPLEMENTACIÓN DE LOS ACUERDOS DE PAZ

A. Acuerdo global sobre derechos humanos

4. Al igual que informes anteriores, éste se concentra sobre los aspectos del Acuerdo global (A/48/928-S/1994/448, anexo I) que fueron calendarizados en el Acuerdo sobre cronograma, entre ellos, un programa de resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones a los derechos humanos. De conformidad con los acuerdos de paz, la política de resarcimiento a cargo de la Secretaría de la Paz (SEPAZ), tal como establece la Ley de Reconciliación Nacional de diciembre de 1996, debe tomar en cuenta las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH).

5. El 12 de abril, la SEPAZ presentó el Programa Nacional de Resarcimiento y/o Asistencia a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos Durante el Enfrentamiento Armado. En coincidencia con la recomendación de la CEH, el Programa señala que las medidas de resarcimiento y/o asistencia se implementarán a través de programas y proyectos de carácter civil, socioeconómico y moral, cuyo objetivo principal es contribuir a la reconciliación nacional. Por otro lado, la definición inicial del Programa no se ajusta a otras recomendaciones contenidas en el capítulo titulado "Medidas de reparación" del informe de la CEH, en particular sobre su estructura, el desarrollo de una política activa de búsqueda de desaparecidos y de exhumaciones y el principio de la reparación individual. Sin embargo, la definición del Programa como un proceso evolutivo y de largo plazo prevé y posibilita la readecuación de sus componentes. Esta flexibilidad ofrece la oportunidad de diálogo entre el Estado, las comunidades afectadas y las organizaciones de la sociedad civil concernidas, en particular las de víctimas quienes, como lo señala la CEH, deben asumir conjuntamente la tarea de la reconciliación nacional.

6. Previamente a la formulación del Programa de resarcimiento se iniciaron diversos proyectos piloto. En los departamentos de Chimaltenango, en particular el de San Martín Jilotepeque, y El Quiché, la ejecución de los proyectos está por iniciarse; los de Huehuetenango y Alta Verapaz están en fase de elaboración y consenso del diagnóstico, respectivamente. Se prevé que la mayor parte de estos proyectos se financiará con los recursos asignados a los fondos sociales y ministerios en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado.

7. La experiencia de los proyectos piloto confirma que el resarcimiento a las víctimas de violaciones a los derechos humanos es uno de los temas más complejos para un país que emerge de casi cuatro décadas de conflicto armado, con un saldo de alrededor de 200.000 muertos y desaparecidos. Es un empeño difícil para el Estado, hacia el cual existe todavía una fuerte carga de desconfianza en muchas de las comunidades más afectadas. Es un tema particularmente delicado en las comunidades en que conviven víctimas y victimarios y donde persiste el temor. A estas dificultades se suma la de atender una gran diversidad de demandas - económicas, sociales, judiciales y de reparación moral - provenientes de las distintas comunidades afectadas. A pesar de estas dificultades, existe una clara obligación legal y moral del Estado para con las víctimas de violaciones a los derechos humanos durante el enfrentamiento armado. Es importante, por ende, asegurar la prosecución del programa de resarcimiento en el año 2000 y en los años posteriores, como un esfuerzo continuo y de largo plazo.

B. Acuerdo de reasentamiento de la población desarraigada por el enfrentamiento armado

Retorno y reasentamiento

8. Durante 1998 y el primer semestre de 1999, se repatriaron 5.853 refugiados guatemaltecos. El 30 de junio de 1999 se dio por finalizado el proceso de retorno organizado de los refugiados guatemaltecos en México. Para oficializar el final de este proceso, los Presidentes de Guatemala y México y la Alta Comisionada de las Naciones

Unidas para los Refugiados se reunieron en México el 29 de julio. De un total de alrededor de 45.000 refugiados guatemaltecos reconocidos por la Oficina de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), cerca de 43.000 se repatriaron durante los últimos 15 años. Los 22.000 guatemaltecos que aún residen en México optaron por integrarse en ese país. El aceleramiento de la repatriación fue el resultado de activas negociaciones entre el Gobierno de Guatemala y los representantes de los refugiados. Cabe señalar que casi 30.000 refugiados retornaron a su patria desde la firma de este Acuerdo (A/48/954-S/1994/751, anexo I) en junio de 1994.

Tierras e integración productiva

9. El acceso y la seguridad jurídica sobre la tierra son temas prioritarios para la población desarraigada y aspectos centrales en el cumplimiento del Acuerdo. La población que retornó en forma organizada se ubicó en 50 asentamientos, de los cuales 32 son fincas adquiridas con recursos gubernamentales. Entre junio de 1998 y octubre de 1999 fueron adquiridas cinco fincas, también con financiamiento estatal, en beneficio de más de 1.100 familias de las Comunidades de Población en Resistencia. Está pendiente la compra de terrenos en la región de Nebaj y algunos casos de compensación por doble titulación de tierras. En cuanto a la población desplazada interna, 1.500 familias han solicitado que se le apoye en la compra de 23 fincas. Al 31 de octubre de 1999, dos de ellas fueron adquiridas y otras seis se encuentran en estado avanzado de negociación.

10. Tal como lo establece el Acuerdo, el reasentamiento debe hacerse en condiciones dignas y ser sostenible. Sin embargo, persisten factores que contribuyen a su fragilidad. Entre ellos destacan: la ausencia de planes de ordenamiento territorial y de desarrollo microregional por insuficiencia de recursos; la inseguridad jurídica en la tenencia de la tierra; la pobreza del suelo en las fincas que estaban disponibles para los primeros asentamientos adquiridos en la antigua zona de conflicto; las pugnas generadas, entre otras razones, por el desconocimiento de reclamos históricos; la especulación en los precios de la tierra; las diferentes modalidades de crédito y el elevado monto de las deudas adquiridas.

11. Las inversiones en materia de desarrollo productivo, en su mayor parte con recursos aportados por la comunidad internacional, han sido limitadas, aisladas y descoordinadas, por lo que requieren ser fortalecidas para asegurar su sostenibilidad. El inicio de proyectos productivos con enfoque territorial, financiados por la comunidad internacional, presenta un significativo atraso. Hubo algunos avances tanto en los proyectos de infraestructura básica y en la realización de 15 estudios de factibilidad para proyectos productivos a través del Fondo de Fideicomiso de la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo sobre Reasentamiento (CTEAR), como en la ejecución de 364 proyectos de impacto rápido del ACNUR, aunque estos últimos deben ser aún complementados. Actualmente, en el seno de la CTEAR se está conformando un fondo de fideicomiso productivo, con financiamiento conjunto, nacional e internacional, cuyo funcionamiento estará dirigido a la ejecución de cinco proyectos productivos, en el marco de un sistema que busca fomentar la cultura crediticia de la población desarraigada y asegurar la sostenibilidad financiera de los futuros proyectos. La participación del sector privado en la diversificación productiva del pequeño agricultor facilitaría la sostenibilidad de las actividades productivas del sector.

Documentación personal

12. En los últimos años se han producido avances limitados en las actividades de documentación dentro del marco de la Ley Temporal Especial de Documentación (Decreto 75-97), ya que a través de los proyectos del ACNUR y el Proyecto Programa de Apoyo a la Documentación (PADOC)/Unión Europea, se logró documentar a 48.274 personas, mayoritariamente retornados y desmovilizados de la URNG. Resta aún documentar a gran parte de los desplazados internos.

13. El Ministerio de Gobernación no promulgó el reglamento de aplicación de la Ley Temporal de Documentación, pese a reiteradas solicitudes de la CTEAR. Ello constituye un incumplimiento del compromiso gubernamental de intensificar el proceso de documentación de la población desarraigada. En su lugar, la CTEAR, junto a otras organizaciones, elaboraron y publicaron un Manual de Aplicación de la Ley, sin carácter normativo. La obtención de la documentación primaria mejoró las posibilidades de empadronamiento de la población desarraigada; sin embargo, al igual que buena parte de la población rural, el empadronamiento se ve dificultado porque sólo puede realizarse en las cabeceras municipales.

14. En términos generales, además de los avances informados, la mayoría de los compromisos calendarizados se encuentran en proceso de cumplimiento. No obstante, 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, enfatizando el enfoque territorial.

15. En mayo de 1999, la CTEAR remitió al Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) un listado de 1.222 familias de desarraigados y desmovilizados que requerían atención prioritaria en vivienda de emergencia. En septiembre, la dirección de FONAPAZ notificó oficialmente que, debido a recortes presupuestarios no podría brindar la ayuda comprometida. Posteriormente, a finales de octubre, dicha institución señaló que autorizaría fondos para cubrir las necesidades de 624 familias.

16. En esta situación, la agenda pendiente del próximo Gobierno incluye: a) concluir el proceso de adquisición de tierras para la población desplazada interna organizada; b) asegurar los recursos financieros para que los compromisos asumidos por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) en materia de legalización y compensación de tierra prosigan a través de la División Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA-INTA) de reciente creación; c) velar por el inicio de una estrategia de gran escala de proyectos productivos, asegurando que sean acompañados por asesoría y capacitación técnica e incorporados en una estrategia de desarrollo micro-regional y nacional; d) propiciar que iniciativas de asesoría en materia de proyectos productivos y capacitación a nuevos productores, como la que ha venido realizando Asociación Nacional del Café, puedan ampliarse a otras asociaciones gremiales; e) asegurar el efectivo acceso de las mujeres desarraigadas a la propiedad de la tierra, tal como lo estipula la Ley del Fondo de Tierras; f) propiciar una real concertación con las poblaciones desarraigadas en el diseño, formulación, ejecución y evaluación de los proyectos que les benefician; g) aumentar la contribución del Estado al financiamiento de los proyectos para asegurar su sostenibilidad en el mediano plazo, alentando así la contribución de la comunidad internacional; h) intensificar el programa de documentación personal, hasta el vencimiento de la Ley Especial de Documentación, a través de la iniciativa propiciada por la CTEAR, y i) asegurar la continuidad de la CTEAR, para garantizar la transferencia a las instancias gubernamentales competentes, hasta que la integración definitiva de la población desarraigada esté contemplada en la estrategia, planes y presupuesto de las mismas. Asimismo, es muy importante atender las necesidades en materia de construcción de vivienda permanente para la población desarraigada.

C. Comisión de Esclarecimiento Histórico

17. El 25 de febrero, tuve el privilegio de recibir y hacer público el informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH) "Guatemala: Memoria del Silencio". De conformidad con los términos del Acuerdo sobre la creación de la Comisión (A/48/954-S/1994/751, anexo II), entregué un ejemplar a cada una de las partes signatarias, representadas por la Secretaria de la Paz y el Secretario General de la URNG. En la concurrida y emotiva ceremonia de presentación del informe, que contó con la presencia del Presidente de la República y del Ministro de la Defensa, el Coordinador de la Comisión, señor Christian Tomuschat, expuso las principales conclusiones y

recomendaciones, fruto de un año y medio del trabajo, sobre las violaciones a los derechos humanos y otros hechos de violencia ocurridos durante el enfrentamiento armado interno. En sus conclusiones, la CEH señaló que más del 83% de las víctimas 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. Además, el informe contiene 84 recomendaciones específicas, la mayoría dirigidas al Gobierno, para preservar la memoria de las víctimas, fomentar una cultura de respeto mutuo y observancia de los derechos humanos, y para fortalecer el proceso democrático. He distribuido a los Estados Miembros, mediante una carta dirigida a la Asamblea General, las conclusiones y recomendaciones de la Comisión (véase A/53/928, anexo).

18. La publicación del informe tuvo un impacto significativo sobre la opinión pública y suscitó una multiplicidad de tomas de posición por parte de varios actores de la sociedad guatemalteca. Las organizaciones de derechos humanos, buena parte de la sociedad civil organizada y la URNG lo respaldaron. El Organismo Legislativo derivó el tema a su Comisión de Paz. El Gobierno fijó una posición inicial, en la que "reconoce y valora el trabajo realizado por la CEH", a la vez que "reitera que en todo lo relativo al proceso de paz se guía por la letra y el espíritu de los Acuerdos respectivos y celebra que la mayor parte de las recomendaciones de la Comisión signifiquen el cumplimiento de dichos acuerdos". Al mismo tiempo, el Gobierno manifestó su desacuerdo con la recomendación de crear una comisión de depuración de la fuerza armada y una fundación para el seguimiento de las recomendaciones de la CEH, aduciendo que su mandato duplicaría el de otras entidades relacionadas con el proceso de paz. En cuanto a la fundación, el Gobierno posteriormente ha manifestado su apertura a otras opciones con participación de actores representativos de sectores sociales organizados. El 9 de abril, bajo el auspicio del Procurador de los Derechos Humanos, un amplio grupo de organizaciones de la sociedad civil se aglutinó en la denominada Instancia Multi Institucional por la Paz y la Concordia, con el propósito de impulsar el cumplimiento de las recomendaciones y, en particular, la creación de la Fundación por la Paz y la Concordia. La Comisión de Acompañamiento, reconociendo la necesidad de compatibilizar el mandato de la Fundación con el andamiaje surgido de los acuerdos de paz, realizó una propuesta dirigida a superar las diferencias existentes y de establecer lo antes posible un mecanismo que asegure la implementación del conjunto de las recomendaciones de la CEH.

19. En los días siguientes a la publicación del informe, personas vinculadas a la defensa de los derechos humanos denunciaron amenazas, interferencias telefónicas y seguimientos, lo que llevó incluso a que algunas abandonaran temporalmente el país. Afortunadamente, los actos de venganza que se temieron, particularmente luego del asesinato de Monseñor Gerardi (véase A/52/946, párr. 10), no se han materializado. Durante las primeras semanas posteriores a la publicación del informe de la CEH, la Misión incrementó su acompañamiento a personalidades guatemaltecas que pudieran sentirse expuestas a actos de violencia.

20. En sus recomendaciones, la CEH me solicitó que preste mi apoyo, a través de MINUGUA y en el marco de su mandato, para que sus recomendaciones puedan ser cumplidas. También me ha solicitado que designe a la personalidad independiente miembro de la Fundación y que establezca un mecanismo internacional para prestarle asistencia técnica. Desde la presentación del informe de la CEH, la Misión ha contribuido a su difusión a través de sus 16 oficinas regionales y subregionales. Además, ha interpuesto sus buenos oficios, a través de la Comisión de Acompañamiento y fuera de ella, para lograr un acuerdo entre el Gobierno y las organizaciones de la sociedad civil sobre la puesta en marcha de la entidad encargada del seguimiento de las recomendaciones. En cuanto las modalidades de funcionamiento de la entidad estén definidas, procederé a la designación de la personalidad independiente y estableceré los mecanismos de asistencia técnica internacional.

21. La reconciliación nacional forma parte de la agenda de paz pendiente en Guatemala. Los principales elementos para dicha reconciliación son el informe de la CEH, que representa un enorme esfuerzo por exponer las verdaderas dimensiones y mecanismos de la violencia durante el enfrentamiento armado; la Ley de Reconciliación

Nacional, que preserve la obligación estatal de hacer justicia frente a los crímenes más graves cometidos durante el conflicto, y el incipiente programa de resarcimiento, que busca atender el principio de la necesaria compensación que el Estado debe a las víctimas. Sin embargo, estos elementos difícilmente podrán lograr una verdadera reconciliación si no son asumidos por la sociedad en su conjunto. De ahí la importancia de establecer, como lo recomienda la CEH, una instancia integrada por organismos estatales y organizaciones de la sociedad civil para asumir conjuntamente la tarea de la reconciliación.

22. Como lo señaló la Comisión de Acompañamiento, esta instancia podría dar prioridad a las siguientes acciones recomendadas por la CEH: a) la promoción y apoyo a la investigación histórica; b) la búsqueda de los desaparecidos; c) las acciones necesarias para honrar y preservar la memoria de las víctimas; d) la reparación a las víctimas de la violencia y de violaciones a los derechos humanos; e) la puesta en marcha de una política de exhumaciones; f) el fomento de una cultura de respeto mutuo, y g) la formulación y promoción de la agenda legislativa derivada del informe de la CEH. La instancia también estaría a cargo de la difusión y devolución del informe a la población y a las comunidades afectadas. Es necesario que tanto el Gobierno como las organizaciones de la sociedad civil asuman una posición constructiva y flexible que permita establecer, a la brevedad, la instancia de seguimiento como una garantía para el futuro de la reconciliación nacional.

D. Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas

23. Entre las prioridades para el año 1999, la Comisión de Acompañamiento incluyó la continuación de la concertación entre Gobierno y organizaciones indígenas para la implementación de este Acuerdo (A/49/882-S/1995/256, anexo), así como el seguimiento a la aplicación de las recomendaciones de las comisiones que ya concluyeron su trabajo.

Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas

24. Tras la finalización del trabajo de la Comisión y la entrega de su Propuesta de Modalidad de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala, la Academia de Lenguas Mayas de Guatemala avanzó sustancialmente en la elaboración de un anteproyecto de Ley de Idiomas para regular el uso de los idiomas indígenas en la vida nacional. Antes de ser presentado al Congreso de la República, el anteproyecto debe ser validado a nivel regional y nacional. Tras la no ratificación de la reforma constitucional, que incluía la oficialización de idiomas indígenas, la Academia fundamenta su proyecto de ley sobre la obligación constitucional del Estado de promover los idiomas indígenas.

Comisión de Lugares Sagrados

25. La Comisión suspendió sus trabajos a finales de 1998 sin alcanzar consensos. En mi tercer informe (A/53/421 y corr. 1), destacué las dificultades que supone tratar temas que tienen profunda relación con la identidad cultural y espiritual de las personas. La Comisión de Acompañamiento ofreció sus buenos oficios para superar las diferencias entre representantes del Gobierno y guías espirituales e inició consultas con ambas partes para establecer puntos comunes y retomar la discusión que permita definir un régimen que garantice el acceso, la conservación y la preservación de los lugares sagrados.

Comisión Paritaria de Reforma y Participación

26. Esta Comisión tiene el importante mandato de definir las formas de participación y representación de los pueblos indígenas en el marco de un Estado moderno, democrático, descentralizado y pluricultural. Sin embargo, no ha logrado desarrollar una visión conjunta de esta nueva relación entre el Estado y los pueblos indígenas. Ello ha dificultado las discusiones, en particular, en torno a instrumentos legales tales como el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo. Se espera que el Gobierno y las organizaciones indígenas logren el consenso sobre ambos instrumentos antes de finalizar el año.

Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra

27. Esta Comisión, con el apoyo de la Comisión de Acompañamiento, consensuó un anteproyecto de Ley del Fondo de Tierras que fue aprobado por el Congreso de la República el 13 de mayo de 1999. Con esta ley, luego de un amplio período de negociación, se creó el principal mecanismo para facilitar el acceso a la propiedad de la tierra a los campesinos sin o con insuficiente tierra. Las organizaciones indígenas y campesinas fueron convocadas, en asambleas separadas, para elegir la representación de dos espacios en el Consejo Directivo del Fondo. Además, se espera que la Comisión concluya la discusión del anteproyecto de ley de Registro de Información Catastral antes de fin de año.

Defensoría de la Mujer Indígena

28. Después de un prolongado proceso de negociación entre SEPAP y la Comisión Nacional Permanente de Mujeres Indígenas de la Coordinadora del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), se instaló la Defensoría de la Mujer Indígena, adscrita a la Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos (COPREDEH). La estructura de la Defensoría está integrada por la Defensora, delegadas regionales, una junta coordinadora con representación de las organizaciones de mujeres indígenas, un consejo consultivo conformado por miembros de las comunidades lingüísticas y una comisión de apoyo gubernamental, integrada por representantes de varios ministerios. El 20 de agosto, Juana Catinac Xum de Coyoy fue nombrada como primera Defensora. La Defensoría tendrá capacidad de gestión administrativa, técnica y financiera y facultad de promover y desarrollar junto a entidades gubernamentales, propuestas de políticas públicas, planes y programas para la prevención, defensa y erradicación de todas las formas de violencia y discriminación contra la mujer indígena. También incluirá asesoría jurídica y servicio social en sus oficinas central y regionales. Es alentadora la culminación del largo proceso de creación de esta institución, que es uno de los pocos frutos concretos de la implementación del Acuerdo. La Misión prestará especial atención a que se asignen los recursos necesarios para su funcionamiento y viabilidad a partir de 1999.

Frecuencias de radio

29. La concertación entre el Gobierno y COPMAGUA sobre el compromiso de facilitar frecuencias radiales para proyectos indígenas no ha avanzado. El Gobierno propuso la entrega en usufructo por 15 años, de cinco frecuencias de Amplitud Modulada (AM), a un comité de organizaciones de la sociedad civil que incluye representación indígena. Dicha propuesta está siendo negociada. Paralelamente, la continuación de la subasta de las frecuencias de radio sigue suscitando descontento y frustración en las organizaciones indígenas que no tienen recursos para adquirirlas y, por ende, se ven privadas de un medio fundamental de expresión, en particular, en el área rural.

30. En el Acuerdo sobre cronograma sólo se calendarizaron diez compromisos del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas. El desarrollo de la mayoría de los compromisos vinculados a este Acuerdo fue encargado a comisiones con participación de representantes de los pueblos indígenas, según el principio expuesto en el preámbulo donde 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. Dicha temática ha trascendido las comisiones, para extenderse a los partidos políticos, al Congreso de la República, a las asociaciones profesionales y gremiales, a las organizaciones no gubernamentales y a las instancias regionales de concertación. Al mismo tiempo, el proceso ha contribuido al fortalecimiento y mayor protagonismo de las organizaciones indígenas.

31. Estos avances no ocultan que los resultados concretos del trabajo realizado en el seno de las comisiones surgidas del Acuerdo han sido escasos y que aún es largo el camino hacia un consenso nacional en torno al carácter pluricultural de la nación guatemalteca y sus implicaciones institucionales. Aunque la pregunta relativa a los derechos de los pueblos indígenas fue la que concitó la mayor cantidad de votos afirmativos a nivel nacional, el resultado de la consulta popular (véase párr. 80) sobre las reformas constitucionales reveló una marcada diferencia de opción en las distintas áreas del país, en función de la presencia mayoritaria de población indígena. Además, la campaña previa a la consulta puso de relieve la persistencia de fuertes prejuicios racistas en determinados sectores de la población. Todo ello indicaría que los riesgos de una polarización mayor de la sociedad guatemalteca en las relaciones interétnicas son reales. Esto, lejos de recomendar que el Estado disminuya su atención sobre el tema, hace más necesaria aún una política de largo plazo en materia de pluriculturalidad.

32. La implementación del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas constituye una plataforma adecuada para esa política. En este sentido, es importante y necesario que las próximas autoridades electas, en especial el Gobierno y el Congreso, continúen con los esquemas de concertación iniciados en 1997 y den seguimiento al trabajo ya realizado por las comisiones paritarias de tierra, de oficialización de idiomas indígenas y de reforma educativa. Es importante también que se mantenga en la agenda la temática de la preservación de los lugares sagrados y que se retome el tema genérico de las modalidades de participación de los pueblos indígenas a todos los niveles.

33. Una de las medidas inmediatas debería ser la incorporación de un mayor número de indígenas a la función pública y al Gobierno. En mi tercer informe señalé que la presencia de un mayor número de indígenas en la Policía Nacional Civil (PNC), 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. Esta evaluación mantiene su validez. El nuevo Gobierno tiene la oportunidad de revertir lo que ha sido una característica de la sociedad guatemalteca: la exclusión de los pueblos indígenas de los puestos políticos de alta responsabilidad. 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.

E. Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

34. Desde mediados de 1998, la Comisión de Acompañamiento priorizó el cumplimiento de los compromisos relativos a la problemática fiscal y rural, debido a su carácter central en los acuerdos de paz. De hecho, elevar la carga fiscal es un requisito para que el Estado pueda cumplir adecuadamente con el conjunto de sus cometidos constitucionales. Por su parte, el desarrollo rural es clave para combatir exitosamente la pobreza y la pobreza extrema. Esto ha sido confirmado en el último informe nacional de desarrollo humano, dedicado al tema del desarrollo rural. Para 1999, la Comisión también puso énfasis en los compromisos que pudieran dar sostenibilidad a las actividades de reconstrucción emprendidas luego del paso del huracán Mitch. En el marco de la verificación de este Acuerdo (A/50/956, anexo), el informe destaca estas dimensiones.

Política fiscal

35. El 16 de octubre de 1998, ante la imposibilidad de lograr el 12% de carga tributaria prevista en los acuerdos, la Comisión de Acompañamiento recalendarizó esa meta para el año 2002. Para lograr este objetivo, el Gobierno se propuso adoptar un programa mínimo de acciones a corto plazo, que permitiría mantener la trayectoria de crecimiento gradual de la carga tributaria en 1999, y promover, junto a la Comisión, un amplio proceso de concertación nacional para definir una política fiscal de largo plazo que elimine la incertidumbre, estableciendo reglas claras, eficientes y estables.

36. Como parte del programa mínimo de acciones a corto plazo, el Congreso prorrogó por cinco años el Impuesto a las Empresas Agropecuarias y Mercantiles y la Superintendencia de Administración Tributaria contrató empresas verificadoras del comercio exterior. Sin embargo, éstas aún no están operando y otras medidas no han sido implementadas. En cuanto a la Superintendencia, el compromiso de ejecutar un programa especial para los grandes contribuyentes, para garantizar que cumplan debidamente sus obligaciones tributarias no se ha cumplido todavía. Estudios recientes señalan que la institución carece de una estrategia global de fiscalización tributaria. Si bien la carga tributaria en 1999 registrará una tendencia ascendente respecto a 1998, y se situará en un nivel ligeramente superior al 9%, la Misión coincide con los organismos financieros especializados en el sentido de que en ausencia de medidas tributarias adicionales, la carga tributaria disminuiría nuevamente en el año 2000 y adelante, impidiendo el aumento del gasto público en general y en particular del gasto social, afectando gravemente la sostenibilidad de instituciones centrales para el proceso de paz como, por ejemplo, el Fondo de Tierras.

37. Esta situación ha dado más relevancia aún al proceso de pacto fiscal, sobre el cual descansa la responsabilidad no sólo de llegar al 12% en 2002 sino de impedir un retroceso en la recaudación tributaria y en el proceso de paz. El proceso del pacto fiscal ha registrado avances. El 19 de marzo se conformó oficialmente la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal (CPPF), compuesta por cuatro ciudadanos guatemaltecos de reconocida trayectoria profesional. La CPPF elaboró la agenda temática de trabajo y mantuvo reuniones con distintos sectores, tanto de representación nacional como en el interior del país, todos los cuales han expresado su apoyo a la Comisión y al proceso del pacto. Por otra parte, la secretaría ejecutiva de la CPPF inició los estudios técnicos que servirán de insumos para las siguientes etapas del proceso, algunos de los cuales han sido finalizados. Dos de ellos, relativos a la progresividad del sistema tributario y a la regulación de exenciones, corresponden a compromisos de los acuerdos de paz. Ante la gravedad de la situación fiscal, la Comisión se comprometió a concluir su agenda antes del fin de 1999, para que las autoridades puedan tomar medidas ampliamente consensuadas al inicio del 2000. La experiencia de los últimos años ha puesto de relieve que, en materia fiscal, lo que no se hace durante el primer año de gobierno no se hace luego. Ciertamente, las dificultades económicas y financieras actuales no ofrecen un marco ideal para el esfuerzo tributario que requiere el país. Sin embargo, es de esperar que los partidos políticos, que han comprometido su apoyo a las recomendaciones de la CPPF, y los sectores más influyentes del país, reconozcan que la toma de decisión para superar el estancamiento tributario no puede dilatarse más sin graves consecuencias para el desarrollo social e institucional y, por ende, para la gobernabilidad. Por su parte, la comunidad internacional espera más que nunca medidas concretas de la voluntad real de movilizar recursos nacionales para el desarrollo y la paz.

Política de desarrollo rural

38. Entre los aspectos positivos de la acción gubernamental en el campo del desarrollo rural, se encuentran: la definición, por el Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, de las áreas de acción estratégicas a largo plazo y de las prioridades para 1999 en función de los ejes fundamentales de los acuerdos de paz; la presentación del documento "Política Agraria Nacional" que contiene algunos componentes importantes para la definición de una estrategia de desarrollo rural; la modernización del Ministerio; la aprobación por el Congreso de la Ley del Fondo de Tierras; el incremento de las operaciones del Banco de Desarrollo Rural entre 1995 y 1998, diversificando los destinos de crédito, principalmente en pequeña, mediana y microempresa; el importante aumento de la inversión pública en las áreas rurales, que ha permitido comenzar a revertir la tendencia histórica consistente en privilegiar las zonas urbanas; el inicio del proceso de la regularización de tierras nacionales; la ejecución de los planes piloto de catastro; la mayor cobertura de los incentivos forestales; la continuación de la labor de concertación del Gobierno y organizaciones indígenas en el seno de la Comisión Paritaria sobre Derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, y el incremento de las actividades de la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA) que ha contribuido a la disminución de la conflictividad agraria.

39. Al mismo tiempo, existe una serie de fragilidades y limitaciones que llevan a las siguientes recomendaciones: a) enmarcar dentro de la estrategia de desarrollo rural las acciones e inversiones de la totalidad del sector público y orientar las acciones de la cooperación internacional; b) integrar a la política agraria nacional la dimensión de la pluriculturalidad y la situación propia de las mujeres; c) coordinar las acciones de las diferentes instituciones públicas que trabajan en el campo, particularmente de los fondos sociales, cuyas inversiones generalmente no se ubican en el marco de estrategias integrales de desarrollo rural; d) realizar un censo agropecuario para contar con información actualizada e integral sobre las zonas rurales del país; e) aumentar la movilización de recursos internos y continuar con su reorientación hacia las zonas rurales; f) ampliar la cobertura del crédito y mejorar la distribución territorial y sectorial de los recursos financieros del país, ya que a pesar del incremento de las operaciones del Banco de Desarrollo Rural, el crédito comercial formal sigue siendo muy limitado y altamente concentrado en el departamento de Guatemala; g) en cuanto al Fondo de Tierras, es necesario asegurar un financiamiento adecuado e incrementar su patrimonio, incorporando las provenientes de la recuperación de las tierras nacionales entregadas en forma irregular, principalmente en El Petén y la Franja Transversal del Norte; h) desarrollar normas legales que faciliten la titulación y administración de las tierras de acuerdo con la normatividad consuetudinaria de las comunidades interesadas, permitiendo también la titulación de tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal; i) cumplir con los compromisos referentes a los procedimientos que permitan definir fórmulas compensatorias en caso de litigios y reclamos de tierra en los que agricultores, campesinos y comunidades en situación de extrema pobreza han resultado desposeídos por causas no imputables a ellos; j) apoyar a la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas en su discusión del anteproyecto de ley de Registro de Información Catastral, y k) asegurar a CONTIERRA los recursos necesarios para su adecuado funcionamiento y despliegue regional.

40. La agenda de la paz pendiente en materia de desarrollo rural y situación agraria incluye también el cumplimiento del compromiso referente a la revisión y adecuación de la legislación sobre tierras ociosas y la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial, todavía en etapa inicial. Para esto último, el próximo Gobierno debería apoyar a la comisión multisectorial que se está organizando, e incorporar a la discusión factores de pluriculturalidad, biodiversidad y gestión de los recursos naturales, particularmente el agua. Por su parte, el proceso del catastro se encuentra en un limitado nivel de avance y es sumamente frágil, debido a su excesiva dependencia de recursos externos y a la escasa asignación de fondos nacionales. En este sentido, se exhorta al Gobierno a dedicar más recursos públicos al catastro para asegurar su sostenibilidad financiera en el mediano plazo y para extenderlo a todo el país.

41. En cuanto a la conservación y el aprovechamiento sostenible de los recursos naturales se verifica un escaso avance en la puesta en marcha de planes de ordenamiento territorial de carácter integral, tanto en las áreas urbanas como rurales, que consideren la pluriculturalidad y las formas de posesión de las tierras por las comunidades indígenas. Esta situación es preocupante si se considera que buena parte de los daños provocados por el huracán Mitch ocurrieron precisamente debido a la ausencia de tales planes. Por ello se alerta sobre la necesidad de diseñar instrumentos de planificación y gestión del territorio, conservando los recursos y disminuyendo los posibles daños provocados por desastres naturales. La formulación a corto plazo de planes de ordenamiento territorial es particularmente urgente en las áreas ecológicamente más frágiles y en las cuencas más susceptibles de deterioro.

Salud

42. En el área de salud, los compromisos contenidos en el Acuerdo sobre cronograma han sido cumplidos de manera parcial. En términos cuantitativos, el gasto público ejecutado en salud se incrementó según lo establecido en los acuerdos de paz y se ha avanzado en el compromiso de destinar un mayor porcentaje del gasto a la salud preventiva. Como resultado del aumento del gasto, se registra un mejoramiento de la infraestructura y un aumento

de la cobertura de los servicios de salud, sobre todo en las áreas rurales. El promedio de cobertura de vacunación se mantuvo por encima del 80% y se avanzó en materia de compra de medicamentos, al aplicar modalidades de contrato abierto que redujeron la corrupción y los precios. De otro lado, en términos cualitativos, el panorama presenta limitaciones preocupantes: la mortalidad infantil se redujo de 51 a 45 por mil durante el período 1995-1998, tendencia que, si bien es positiva, está lejos de cumplir con el compromiso de reducir, en el año 2000, la mortalidad infantil a un 50% del índice observado en 1995. La poliomielitis aparece como controlada y su cobertura de vacunación fue de 88% en 1998; sin embargo, para el sarampión, la cobertura de vacunación sólo fue de 79% en el mismo año, lo que posibilitaría el riesgo de una epidemia. En cuanto al compromiso de reducción de la mortalidad materna, los datos disponibles hasta la fecha son contradictorios y no permiten formular una conclusión definitiva.

43. Deben destacarse los esfuerzos realizados por el Ministerio de Salud para lograr una mejor coordinación con el Instituto Guatemalteco de Seguridad Social en términos del uso común de instalaciones y prestación de servicios, lo que ha reducido los costos y mejorado la eficiencia. La carta de entendimiento firmada en 1998 entre ambas instituciones es un ejemplo de ello. Sin embargo, aún resta mucho por avanzar en el diseño y programación conjunta de un Sistema Nacional de Salud.

44. Los resultados alcanzados se deben en gran medida a la creación del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS). Después de menos de dos años, el SIAS está presente, mediante 116 convenios, en 20 de los 22 departamentos del país y opera con 78 organizaciones no gubernamentales y personal del Ministerio, beneficiando a personas de bajos ingresos que no tenían en el pasado acceso a los servicios de salud. Destacan también los esfuerzos del Ministerio de Salud en involucrar su infraestructura de segundo nivel de atención en este sistema. Sin embargo, la calidad de los servicios prestados por el SIAS presenta algunas fallas. Así, es frecuente la falta de capacitación del personal de base y en los centros comunitarios se registra escasez de medicamentos, equipos e insumos básicos, lo que imposibilita cumplir con las normas de atención previstas en el SIAS. En este sentido, se recomienda corregir las deficiencias internas del Ministerio de Salud relacionadas con el manejo del SIAS, así como ampliar y mejorar su supervisión sobre la calidad del trabajo de quienes lo implementan, lo que supone el diseño de metodologías especiales de monitoreo y control de calidad del sistema.

45. Se ha constatado que para ser sostenible en el mediano plazo, el SIAS debe: a) consolidarse institucionalmente, b) superar el trabajo voluntario del personal comunitario, lo cual no puede tener carácter indefinido, c) superar su dependencia de la cooperación de Cuba, que tiene sus médicos en comunidades aisladas donde los médicos nacionales difícilmente aceptarían trabajar en las mismas condiciones, y d) mejorar los convenios con las organizaciones no gubernamentales en cuanto a su extensión temporal, pagos, monitoreo y supervisión.

Educación

46. En este sector, los compromisos se han cumplido parcialmente y se registran resultados mixtos. Según la última información oficial disponible, en 1998, la meta de aumento de gasto público ejecutado fue alcanzada. Se registran importantes avances en la disminución del analfabetismo (de 37% en 1995 a 31.7% en 1998 según la Comisión Nacional de Alfabetización), en los programas de apoyo a estudios y en el aumento de la cobertura educativa, sobre todo en las áreas rurales. No obstante, los progresos registrados encuentran tres importantes limitaciones: a) el objetivo de lograr el acceso de la población entre 7 y 12 años de edad a por lo menos tres años de escolaridad antes del año 2000 no se ha logrado y la cobertura de educación primaria no registró aumento entre 1994 y 1998; b) aunque se produjo una disminución global del analfabetismo, los índices entre la población indígena permanecen más altos que en el resto de la población, y c) se registran pocos avances en otros compromisos, tales como la ejecución de un programa nacional de educación cívica, la educación y capacitación extraescolar, la capacitación de docentes y administradores educativos y la adecuación de los contenidos educativos a la reforma educativa.

47. El Programa Nacional de Autogestión Educativa (PRONADE), con el apoyo y la participación local, atendió en 1998 a más de 175 mil niños, principalmente del área rural, reduciendo la brecha tradicional entre la cobertura urbana y rural y mejorando la calidad educativa. Sin embargo, la educación en general adolece de varias carencias, como el reducido número de educadores, lo que en las áreas rurales resulta en un promedio de 49 estudiantes por educador y contribuye al deterioro de la calidad educativa y a las altas tasas de deserción escolar.

48. La educación bilingüe, que constituye un elemento fundamental de la eficacia y calidad educativa, está casi ausente en el PRONADE y es incipiente en el sistemas educativo tradicional. Esta carencia es resultado de la falta de apoyo gubernamental, que se refleja en las pocas escuelas bilingües existentes, en la escasez de recursos humanos, las pocas escuelas normales bilingües para formarlos y la insuficiente distribución de libros de texto bilingüe.

49. La educación cívica, que representa otra dimensión de la calidad de la educación, especialmente en sociedades post-conflicto, registra limitado avance y cobertura. El Programa de Educación Cívica, al que le fueron asignados muy pocos recursos (740.000 dólares estadounidenses en tres años), dispone de pocos recursos humanos y una notable escasez de libros de texto que, además, no contemplan los aspectos de la pluriculturalidad e interculturalidad, indispensables para la educación cívica en Guatemala. Cabe agregar que el Programa de Educación Cívica no tiene una partida presupuestaria contemplada en el anteproyecto de presupuesto para el año 2000.

Comisión Consultiva para la Reforma Educativa

50. Luego de la finalización de los trabajos de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, descritos en mi tercer informe, la Comisión Consultiva, adscrita al Ministerio de Educación, que aglutina 17 organizaciones de la sociedad ha iniciado, a través de varias subcomisiones y grupos de trabajo, las primeras actividades contempladas en el diseño de la reforma educativa. Pese a las dificultades, se han mantenido funcionando los espacios de discusión y de consenso; sin embargo, la urgencia de poner en marcha la reforma educativa requiere de un mayor esfuerzo de todos los sectores involucrados, en particular en materia de transformación curricular. La implementación de la reforma es una pieza clave para atender las demandas de una sociedad pluricultural.

51. El logro del objetivo de garantizar el acceso de la población entre 7 y 12 años de edad a por lo menos tres años de escolaridad deberá ser recalendario y se necesitará un esfuerzo extraordinario, no solamente en términos de cobertura educativa, sino también en términos de calidad e infraestructura. Se requiere prestar particular atención a los departamentos con mayor densidad de población indígena y poner un particular énfasis en la educación bilingüe intercultural. Para los propósitos del respeto a la diferencia cultural dentro de la unidad nacional, de la reconciliación nacional y de la convivencia democrática, es indispensable cumplir con implementar un programa integral de educación cívica de alcance nacional, para lo cual deben facilitarse los recursos humanos y financieros necesarios.

Vivienda

52. En este sector, se registró un aumento en la cobertura y el compromiso de dedicar el 1.5% de los ingresos tributarios anuales a la vivienda ha sido cumplido. No obstante, la calidad del servicio proporcionado presenta deficiencias graves. Los subsidios del Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUAVI) han sido aprovechados casi exclusivamente por el sector privado, constructor o lotificador, en el marco de una grave ausencia de control de la relación entre calidad y precio. Se ha constatado además, que buena parte de las casas que promueven las empresas constructoras, así como el programa Techo-Piso promovido por FONAPAZ, no cumplen los requisitos

mínimos que debe tener una vivienda digna. Es preciso recordar que los acuerdos de paz son muy específicos al respecto: mientras se subraya que la prestación de servicios sociales puede darse por medio de entidades públicas y cuando sea necesario por entidades mixtas o privadas, el Gobierno se compromete a fortalecer el papel rector del Estado en la materia, desarrollando el marco normativo para la prestación de estos servicios y supervisando su cabal cumplimiento. Además, FOGUAVI no promueve la participación comunitaria de organizaciones no gubernamentales o cooperativas, que permitiría un mejor aprovechamiento de estos subsidios por la población en extrema pobreza. Se ha constatado también la fuerte centralización de estos programas, sin participación de los gobiernos locales que son los responsables de la planificación urbana. Nuevamente, los Acuerdos son muy claros en lo que concierne al compromiso del Gobierno de fomentar y garantizar la participación, de acuerdo al marco normativo, de todos los sectores sociales y económicos que puedan cooperar en el desarrollo social, y en particular en el acceso integral a los servicios básicos.

53. Es necesario que se reformule completamente la política de acceso a la vivienda popular cuyo actual marco normativo no incluye los componentes establecidos en los acuerdos de paz. Se trata, en particular, del compromiso de llevar a cabo una estrecha articulación de las políticas de vivienda con políticas de ordenamiento territorial, en particular planificación urbana y protección ambiental, que permita el acceso de los pobres a la vivienda con servicios y en condiciones de higiene y sostenibilidad ambiental y del compromiso de aplicar normas en la producción y comercialización de materiales y servicios de construcción; actualizar las normas de salubridad y seguridad aplicables a la construcción y supervisar su cumplimiento; coordinar con las municipalidades del país para que existan normas homogéneas, claras y sencillas para la construcción y supervisión, persiguiendo la buena calidad y adecuada seguridad.

Reconstrucción postMitch y proceso de paz

54. Se valora positivamente el compromiso del Gobierno de reafirmar la agenda de la paz como prioridad nacional y considerar como complementario y no como sustitutivo al programa de reconstrucción. Además, se reconoce la respuesta rápida de las autoridades ante la emergencia de los primeros días y la participación espontánea y solidaria de la población en las labores de rescate y atención a las víctimas en ese período. Ante la emergencia, el Gobierno elaboró una agenda para los primeros 100 días, la que se implementó en buena medida y contribuyó a restaurar los daños registrados en la infraestructura económica y a resolver algunos de los problemas sociales más urgentes en las zonas afectadas, como es el caso de la salud, la pérdida de empleos y la vivienda temporal. Sin embargo, se ha constatado que componentes importantes de la reconstrucción se han llevado a cabo sin observar los principios y el contenido de los acuerdos de paz.

55. A nivel de la participación, y luego de superada la emergencia, se ha constatado una ejecución excesivamente centralizada de las actividades de reconstrucción, que al desconocer instancias regionales y municipales ha impedido la participación de la población organizada en el diseño y planificación de dichas tareas. En el caso de la vivienda, el programa de reubicación y reconstrucción - dotación de lotes y viviendas - para los damnificados, se hizo sin considerar factores tales como la coordinación interinstitucional entre el gobierno central y local, el ordenamiento territorial, la planificación urbana y la protección del medio ambiente. Por otra parte, las lotificaciones privadas autorizadas por FOGUAVI se caracterizan por un alto déficit cuantitativo y cualitativo en la provisión de servicios básicos como agua, drenajes, energía eléctrica y equipamiento comunitario. Además se ha constatado que el precio de los lotes es excesivamente alto en función de la ubicación, accesibilidad, tamaño y nivel de servicios de la lotificación, lo cual se debe fundamentalmente al hecho de que FOGUAVI aprobó los proyectos sin una supervisión de la calidad en relación al precio de venta.

56. El programa Techo-Piso, promovido por FONAPAZ, no se consolidó, ya que en muchos casos la entrega del material se hizo de manera parcial y la distribución fue desordenada, sin asesoría técnica ni supervisión. Esta situación se debió en parte a la falta de planificación y coordinación de FONAPAZ con las autoridades locales.

Desde el punto de vista cualitativo, las soluciones habitacionales contempladas no llenan los requisitos mínimos de una vivienda digna. El inicio de la fase de la reconstrucción relacionada con la prevención y mitigación de desastres naturales representa una oportunidad valiosa para revisar y modificar la política de vivienda popular implementada hasta hoy.

57. En materia de empleo, la emergencia no fue seguida por el desarrollo de relaciones laborales concertadas que enfrentaran la grave situación. Si bien en algunas empresas del departamento de Izabal se llegó rápidamente a convenios con los sindicatos, en otras la conflictividad laboral ya existente se agravó debido a la pérdida de empleo de trabajadores y dirigentes sindicales, a pesar de la vigencia de resoluciones judiciales de inamovilidad. A su vez, la resolución del Ministro de Trabajo, determinando la suspensión colectiva de los contratos de trabajo, sin perjuicio de su valoración jurídica, no ayudó a una división más equitativa de los esfuerzos para la reconstrucción productiva ni a promover un mejor clima de concertación social.

58. Por otra parte, preocupa que, al mes de julio de 1999, el programa de alimentos por trabajo, impulsado por el Ministerio de Trabajo, no había cubierto a las mujeres trabajadoras. También preocupa la disminución notoria de las condiciones salariales que tenían los trabajadores previo al huracán y la extensión de estas condiciones hasta un año después de registrada la emergencia.

Procesos de concertación social

59. Se ha fortalecido la capacidad técnica y financiera de los Consejos de Desarrollo, pero aún no constituyen los espacios de concertación de políticas de desarrollo y ordenamiento territorial que establece la legislación vigente y los acuerdos, pues padecen problemas de coordinación interinstitucional y muchos no cuentan con la participación de los sectores sociales previstos legalmente. La falta de voluntad de algunas autoridades, por una parte, y la desconfianza o debilidad de las organizaciones sociales, por otra, impiden una plena incorporación. Sin embargo, son positivos los intentos de incorporación de las estructuras del Foro de la Mujer y de organizaciones de los pueblos indígenas, así como la movilización de organizaciones no gubernamentales en torno a las reformas legales del sistema de consejos. Para relanzar la participación en los Consejos es necesaria una convocatoria, desde las autoridades centrales responsables, para que se integre el Consejo Nacional. Lograr una amplia participación social en los Consejos Departamentales permitirá dar efectividad a la reforma de la Ley del Organismo Ejecutivo que prescribe, de conformidad con los acuerdos de paz, que los gobernadores sean nombrados a propuesta de los sectores sociales integrados a los Consejos de Desarrollo. Es importante para el fortalecimiento de la figura de la gobernación departamental que los gobernadores electos a principios del próximo año lo sean de acuerdo a este nuevo procedimiento.

60. La modalidad en que se ha desarrollado el proceso del Foro de la Mujer demuestra la complejidad de la realidad sociocultural del país y coloca al ejercicio de la pluriculturalidad como uno de los mayores desafíos para todos los sectores de la sociedad guatemalteca. En ese sentido se aprecia el esfuerzo realizado por las comunidades lingüísticas y las instancias multisectoriales del Foro, para consolidar en una propuesta nacional única, las diferentes alternativas que las mujeres guatemaltecas plantearon para mejorar su condición y posición. Además, se valora la iniciativa y voluntad del Gobierno, quien a través de varias de sus dependencias está realizando el esfuerzo de integrar en un documento único de política de equidad en beneficio de las mujeres, las propuestas surgidas del proceso del Foro de la Mujer y del plan de equidad de oportunidades previamente elaborado. En este contexto, se reitera la importancia de contar con un ente rector de alto nivel que garantice la vigencia permanente y la institucionalización de esas políticas, y el compromiso gubernamental para garantizar su sostenibilidad. Por otra parte, los avances en la institucionalización de las políticas a favor de las mujeres sólo serán sostenibles si se corrigen las normas jurídicas discriminatorias en vigencia, tarea que aún no se ha desarrollado a plenitud. Se necesita, en particular, una revisión de la legislación nacional y sus reglamentaciones para eliminar toda forma de

discriminación contra las mujeres en los distintos niveles de participación y en el acceso a los recursos, y para dar efectividad a los compromisos gubernamentales derivados de la ratificación de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer.

61. Respecto a la concertación laboral, deben señalarse los graves hechos ocurridos en la ciudad de Morales el 13 de octubre. Allí, un grupo organizado de personas fuertemente armadas, invocando la supuesta representación de los vecinos, violentaron el local del Sindicato de Trabajadores Bananeros de Izabal, coaccionaron a los dirigentes para que renunciaran al sindicato y a su trabajo en la empresa BANDEGUA, les obligaron a comunicar la suspensión de la movilización gremial decidida para el día siguiente y, bajo amenazas de muerte les forzaron a abandonar la zona junto a sus familias. Este episodio, junto al asesinato de dirigentes sindicales ocurridos en el período, ejemplifican la inexistencia de una verdadera libertad sindical en el país. Dicha libertad es imprescindible para que la interlocución social pueda desarrollarse. Por ello, se insta a las autoridades a fomentar decididamente las formas tripartitas y las experiencias de concertación regional ya existentes, así como a implementar una verdadera política pública de fomento de la negociación colectiva en sus distintas dimensiones, en cuyo diseño y ejecución los empresarios y trabajadores organizados sindicalmente tengan un papel protagónico. Esta política debería incluir como mínimo la culminación del proceso de adecuación del marco jurídico sustantivo y procesal a las exigencias de las normas internacionales que rigen la negociación colectiva y la libertad sindical y la revisión de la institucionalidad estatal actual a los efectos de asegurar un trabajo planificado en todo el país que incluya dimensiones educativas, preventivas y promocionales, con una adecuada previsión presupuestaria que las haga sostenibles.

62. El avance en la participación política de las mujeres y los indígenas contrasta con los pocos logros registrados en el proceso de concertación de nuevas relaciones laborales. Pese a los avances registrados en el proceso de desconcentración del Ministerio de Trabajo, existe una notoria desproporción entre la gravedad cuantitativa y cualitativa de la problemática laboral y la dedicación de recursos humanos y materiales del Estado, así como el papel claramente secundario que estos asuntos ocupan en las decisiones políticas. El proceso de cumplimiento del conjunto de los compromisos laborales, que se inició a principios de 1997, ha disminuido sensiblemente su ritmo e inclusive se observan signos de reversión. Por otra parte, compromisos vinculados a la formación profesional, al aumento de la capacidad sancionatoria y a la revisión de la legislación laboral referida a las mujeres, no han sido atendidos.

63. La situación laboral descrita requiere de mayores esfuerzos en el cumplimiento de los compromisos asumidos y así mejorar las condiciones de trabajo en el país, tanto a través de las reformas legales y procesales, como a través de las acciones de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales vigentes, con especial consideración de aquellas que atienden a los sectores en condiciones de mayor vulnerabilidad como las mujeres, los niños y los trabajadores rurales.

F. Acuerdo sobre fortalecimiento del poder civil y función del Ejército en una sociedad democrática

Administración de justicia

64. El compromiso de este Acuerdo (A/51/410-S/1996/853, anexo), de aumentar el presupuesto del Organismo Judicial en un 50% respecto al de 1995 se cumplió. Otros hechos positivos incluyen la creación de la Comisión Ad Hoc, para dar seguimiento a las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, y el protagonismo que esta Comisión asumió desde su instalación, particularmente durante el proceso de selección de los miembros de la nueva Corte Suprema de Justicia y de las Cortes de Apelaciones. El Organismo Judicial continúa implementando su plan de modernización; sin embargo, avanza de manera lenta y no ha logrado el impacto necesario para responder a las demandas de justicia de la población. Por su parte, el Ministerio Público inició la ejecución de su plan global de reestructuración y el Instituto de la Defensa Pública Penal logró autonomía financiera

a partir del 11 de enero de 1999, lo que le posibilita una mejor cobertura. También es de mencionar el establecimiento de una multisectorial Comisión de Transformación del Sistema Penitenciario, para la elaboración de una política penitenciaria que, entre otras cosas, desarrolle la normativa, organización y funcionamiento institucional del Sistema. Por último, cabe mencionar que el 27 de octubre el Congreso aprobó la Ley de Carrera Judicial.

65. Pese a los aspectos positivos descritos, continúa incrementándose la percepción de una crisis de la justicia que pone en peligro la gobernabilidad. Paralelamente, se consolidó el consenso nacional sobre la necesidad de promover cambios urgentes y significativos. Para contribuir a la comprensión de esa crisis y a la realización de estos cambios, la Misión está realizando la verificación del cumplimiento por las instituciones estatales del sector justicia de los contenidos de los acuerdos de paz, que será publicada en el décimo informe sobre derechos humanos de la Misión.

66. El 13 de octubre, tomaron posesión los nuevos miembros de la Corte Suprema de Justicia, que pasó así por su primera renovación desde la firma del Acuerdo de paz firme y duradera. El proceso de nominación, selección y elección de los magistrados se caracterizó por la participación de sectores organizados que no registra antecedentes en el país. Diversas entidades sociales prepararon perfiles del magistrado ideal y formularon criterios de selección, entre los que destacan la calidad profesional y la idoneidad moral. Las comisiones de postulación y el Congreso de la República publicaron, respectivamente, las listas de precandidatos y candidatos. En el Congreso tuvo lugar un notable esfuerzo político para consensuar los nombres de los elegidos. La Corte Suprema, así designada, anunció su propósito de continuar y profundizar el proyecto de reforma judicial iniciado por su predecesores.

Seguridad pública

67. El proceso de despliegue de la Policía Nacional Civil (PNC) se extendió a los 22 departamentos del país con un contingente de 17.399 efectivos, de los cuales el 36.53% corresponde a personal de nuevo ingreso. El número de efectivos fue establecido en función de los índices delictivos y de la cifra global de población de cada departamento. Sin embargo, el bajo porcentaje de personal desplegado en el departamento de Petén no concuerda con su extensión territorial, longitud de sus fronteras, patrimonio cultural y recursos naturales que deben protegerse. Asimismo, es importante destacar que la participación indígena continúa siendo baja, al igual que la presencia de la mujer que apenas representa un 6.5% del personal total. Sólo se contabiliza una subcomisaria y 28 oficiales mujeres en la estructura de mando.

68. El despliegue de la PNC al conjunto del territorio constituye, sin lugar a dudas, uno de los principales logros del Gobierno y un elemento central de los acuerdos de paz. No obstante, cabe señalar que aún es necesario cumplir con la meta de 20.000 agentes, establecida en los acuerdos para finales de 1999. Además, continúan observándose significativas limitaciones en la infraestructura y equipamiento de las unidades desplegadas. La mayoría de las instalaciones no reúnen las condiciones ni los servicios básicos para albergar dignamente al personal; entre ellas, destacan la falta de líneas telefónicas y el insuficiente equipo de comunicaciones, lo que merma seriamente la capacidad operativa de la nueva policía. Otro inconveniente ha sido la excesiva demora en la adquisición de nuevo armamento para los últimos despliegues. También resulta contradictorio que pese al significativo aumento presupuestal de 1998 y 1999, ello no se haya traducido en la inversión inmobiliaria requerida.

69. El lento despliegue y la débil estructura del Servicio de Investigación Criminal en seis de los siete departamentos donde ha sido establecido, no corresponde a la importancia que el Acuerdo otorga al tema de la investigación criminal dentro del desarrollo de la nueva estructura de la PNC. En cuanto al Servicio de Información y al Servicio de Protección a la Naturaleza, la demora en la puesta en marcha de los respectivos cursos de especialización retrasa la formación de estructuras operativas eficaces y, con ello, el fortalecimiento del poder civil

en estos ámbitos. En el caso de las Fuerzas Especiales de Policía, la insubordinación de sus miembros, en el pasado mes de abril, provocó que el Ministerio de Gobernación dispusiera su reorganización y el traslado de su personal. El primer curso de especialización para reemplazar al anterior contingente, restringido a personal proveniente de cursos de nuevo ingreso, ha sido verificado por la Misión como satisfactorio.

70. En el período, la Academia de la PNC continuó formando nuevos agentes y reciclando personal perteneciente a la Policía Nacional y a la Guardia de Hacienda. Asimismo, inició los cursos de ascenso interno para oficiales subalternos y superiores. Es favorable la participación de agentes del curso básico en los de ascenso, lo que permite fortalecer y renovar gradualmente las estructuras de mando. La descentralización del proceso de selección demostró ser una medida positiva para facilitar el ingreso a la Academia. No obstante, subsisten deficiencias notorias en la difusión de las convocatorias, especialmente en las áreas indígenas, cuyas organizaciones y comunidades deben ser involucradas en la propuesta de candidatos. La igualdad de oportunidades para el acceso a la PNC encuentra límites objetivos, como el alto costo que implica el ingreso a la Academia, el generalmente bajo nivel educativo de los jóvenes indígenas, y el requisito de estatura. Finalmente, destacan los esfuerzos de la Academia para capacitar a los instructores policiales, cuyo número aún no cubre la demanda. Ello, junto a la inestabilidad del personal docente no policial, revela la necesidad de revisar la política de personal de la Academia.

71. Se ha observado la reticencia de algunos instructores a la formación en derechos humanos, acompañada de la poca firmeza de la Dirección de la Academia respecto a la misma, lo que evidencia que persisten sectores con una concepción policial contraria a los acuerdos de paz. Esta situación es particularmente preocupante en el contexto del incremento de graves violaciones a los derechos humanos cometidas por agentes de la PNC. En su noveno informe sobre derechos humanos (A/53/853, anexo), la Misión señaló que no han existido avances en el diseño y aplicación de medidas preventivas o sancionatorias, ante los abusos y excesos de los agentes de la policía. El informe también señaló que si bien el avance numérico y territorial del despliegue de la nueva PNC permite indicar que la incidencia de violaciones es relativamente menor en el nuevo cuerpo policial, singular gravedad tiene el resurgimiento de casos de tortura, incluso entre los elementos de la nueva policía, por lo que la Misión considera urgente adoptar medidas para erradicar esta práctica. Lamentablemente, en el período, el número de violaciones a los derechos humanos cometidos por la PNC se incrementó. Por ello, reitero la urgente necesidad de medidas correctivas que deberían incluir: a) la aplicación de una política institucional de lucha contra las violaciones de los derechos humanos en el seno de la PNC; b) la adopción de controles y sanciones internas, y c) el fortalecimiento de la capacitación en derechos humanos en la Academia.

72. Al realizar un balance de lo acaecido en relación a la seguridad pública, es importante recalcar que queda pendiente una importante agenda legislativa, que incluye una nueva Ley de Armas y Municiones, una nueva Ley de Orden Público y una ley sobre Agencias Privadas de Seguridad. También es importante que el próximo Gobierno retome el compromiso, varias veces postergado, de poner en marcha el Consejo Asesor de Seguridad, para estudiar y presentar estrategias ampliamente consensuadas para responder a los riesgos prioritarios que enfrenta el país. Los retos propios de una sociedad en transición entre la guerra y la paz y acontecimientos como el grave y extendido fenómeno de los linchamientos y la persistencia de la "limpieza social", resaltan la importancia de implementar un concepto de seguridad integral, que cuente con el aporte de personalidades representativas de la diversidad económica, social y cultural de Guatemala.

Ejército

73. La readecuación del Ejército según lo establecido en los acuerdos se ha cumplido en el ámbito cuantitativo: la reducción numérica y la reducción presupuestaria. El 23 de septiembre de 1998, la Misión constató el cumplimiento del compromiso relativo a la reducción del Ejército, comprobándose que los 31.423 efectivos se ajustaban a la Tabla de Organización y Equipo, con lo que se dio por cumplida la reducción numérica acordada del 33%. Al 30 de

agosto de 1999, el presupuesto asignado al Ejército cumplía con el objetivo de alcanzar una reducción respecto del gasto destinado en 1995, del 33% en relación con el producto interno bruto. La Misión verificará que no se produzcan ajustes presupuestarios que incumplan esta meta.

74. La reconversión cualitativa del Ejército está pendiente. Esto se debe, en parte, a los retrasos ocurridos en la discusión de la reforma constitucional, que llevaron a que la Comisión de Acompañamiento recalendarizara la presentación de propuestas de ley, como la reforma de la Ley Constitutiva del Ejército y la nueva ley de supervisión de organismos de inteligencia del Estado. Si bien la no ratificación de las reformas a la Constitución constituye un obstáculo para este componente de los acuerdos de paz, se observó un preocupante incumplimiento de compromisos que no se encuentran afectados por ello, como el relativo a la frecuencia de televisión asignada al Ejército, el que atañe a las políticas de adquisición de armas y equipo bélico al funcionamiento de la fábrica de municiones. En estos casos, la Misión no ha recibido aún los documentos correspondientes.

75. En cuanto al compromiso de "reorganizar el despliegue de las fuerzas militares en el territorio del país disponiendo su ubicación en función de la defensa nacional, cuidado de fronteras y protección de la jurisdicción marítima, territorial y del espacio aéreo", se verificó la desactivación de la Base Militar de la Aurora en Ciudad de Guatemala, de un destacamento militar en Huehuetenango y de otro en Izabal. Al mismo tiempo, el 1 de septiembre de 1998, en el departamento de Petén, se creó la Fuerza de Tarea Maya desplegada en un puesto de mando, dos puestos de mando a nivel batallón y 14 destacamentos (cinco de ellos de nueva creación: Caribe Salinas, Guayacán, El Zacatal, Km.107 y Km.86). A estas unidades se les atribuye, además de funciones militares, la de realizar operaciones para preservar el patrimonio cultural, así como el combate a la delincuencia común y organizada. Adicionalmente, se han activado otros cinco nuevos destacamentos militares en Petén (El Carrizal, Paso del Carmen, Yaloch, Joventé y Yaxhá); uno en el departamento de Alta Verapaz (Chahal) y otro en departamento de Quiché (Vergel). El incremento de unidades militares, sobre todo en Petén, significa un aumento del protagonismo del Ejército en materia de seguridad pública y en otras esferas netamente civiles. Esta preocupante situación se ve corroborada por el hecho de que el Ejército, que disponía de 104 destacamentos antes de la firma de la paz, tres años después tiene aún 95 destacamentos desplegados. Asimismo mantiene, en áreas como el triángulo Ixil, donde tuvieron lugar gravísimas violaciones a los derechos humanos en el pasado, el mismo despliegue geográfico que durante el enfrentamiento armado.

76. Ante esta situación, la Misión está realizando una verificación detallada del despliegue, que identifique claramente las funciones que cumple cada destacamento. Se trata de distinguir, en particular, entre las funciones permanentes de defensa nacional, previstas en los acuerdos de paz y las funciones provisionales de apoyo a las fuerzas de seguridad, autorizadas por el Acuerdo Gubernativo 90-96, pero que deben ser ejercidas bajo la rectoría del Ministerio de Gobernación y asumidas gradualmente por la PNC. Esta verificación concluirá antes del fin de 1999.

77. Las demoras en el cumplimiento cualitativo de los compromisos y las ambigüedades del despliegue actual ponen de manifiesto la urgencia de aprobar una nueva doctrina militar que establezca claramente las funciones que debe cumplir el Ejército en una sociedad democrática y en paz. Esto permitirá que la institución militar abandone la doctrina de seguridad nacional que le asignaba funciones esencialmente contrainsurgentes y de control poblacional. El retraso en la formulación por el Gobierno de esta nueva doctrina impide que se definan los principios, conceptos y directrices fundamentales para la organización, preparación y empleo del Ejército de Guatemala, dificultando la adecuación a su nuevo rol y de su despliegue a la realidad política y social del país y a lo dispuesto en los acuerdos de paz. Es importante que el Gobierno, signatario de los acuerdos, cumpla con la decisión que ya tomó de formular esta nueva doctrina.

78. De la misma manera, es necesario que el Gobierno implemente la decisión, anunciada en mayo, de cumplir este mismo año con el compromiso de disolver el actual Estado Mayor Presidencial y reemplazarlo por una unidad civil encargada de la seguridad del Presidente y del Vicepresidente. A las próximas autoridades de Gobierno

corresponderá avanzar en una amplia agenda, que incluya la aprobación del proyecto de ley sobre la creación del Servicio Cívico y la creación de un Departamento de Inteligencia Civil en el Ministerio de Gobernación.

Organismo Legislativo

79. Como resultado de los trabajos de la Comisión de Apoyo Técnico Legislativo del Congreso, un anteproyecto de Ley Orgánica y del Régimen Interior del Organismo Legislativo, que incluye la creación de la Comisión de Seguridad Nacional, Civil y Ciudadana y de Control de los Órganos de Inteligencia del Estado, ha sido presentado al Congreso con el consenso de todos los partidos políticos. Desafortunadamente, ese proyecto, que cumple con los objetivos de los acuerdos de paz, no ha entrado a debate y existen dudas de que pueda ser aprobado en el año 1999.

G. Acuerdo sobre reformas constitucionales y régimen electoral

Reformas constitucionales

80. En mi tercer informe mencioné la prolongada negociación entre partidos políticos en torno a la reforma constitucional prevista en este Acuerdo (A/51/776-S/1997/51, anexo I). Una de las paradojas de esa negociación fue que las reformas propuestas en los acuerdos de paz nunca fueron cuestionadas y que los desacuerdos surgieron en torno a otras propuestas formuladas por partidos políticos, organizaciones indígenas y otros actores sociales, todos convencidos de la necesidad de aprovechar la oportunidad de la reforma constitucional para realizar otros cambios importantes en el país. La trabajosa negociación iniciada en mayo 1997 culminó, en octubre 1998, con la aprobación de 50 reformas a la Constitución por la mayoría calificada del Congreso de la República y con la abstención del principal partido de oposición. 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. Pese a que la gran mayoría de las fuerzas políticas se manifestaron a favor de la reforma, incluyendo al principal partido de oposición que se sumó a este consenso en abril de 1999, el resultado de la consulta fue negativo y mostró un alto porcentaje de abstención. 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.

81. El mencionado resultado puede responder a diversos factores. Existen problemas estructurales, como la falta de participación y las carencias de la ley electoral, a lo que se suma que los organismos del Estado se vieron inhibidos de promocionar la reforma. Existen también realidades políticas, como el hecho de que buena parte de la población urbana y ladina no se siente identificada con los planteamientos relativos a la pluriculturalidad o a la reforma del Ejército y que una minoría comprometió recursos considerables para evitar reformas que percibían como un riesgo inaceptable. Incidieron también razones de coyuntura, como las sucesivas demoras en la consideración y aprobación de las reformas y que, finalmente, la consulta popular coincidió con el último año del Gobierno, en el que, además, se celebran elecciones generales. Ello no disminuye la responsabilidad de los partidos políticos que, con la excepción del principal partido de oposición, adoptaron un perfil muy bajo durante la campaña a favor de la reforma constitucional, en contradicción con su compromiso público con la reforma y los acuerdos de paz.

82. Las consecuencias de la no ratificación también plantean dificultades jurídicas serias en relación a la modificación del mandato del Ejército, o a la reforma de la carrera judicial y a la oficialización de los idiomas indígenas. En todo lo demás, es factible implementar los compromisos plasmados en los acuerdos de paz en el

marco de la Constitución actual. El elemento decisivo, entonces, es la valoración política que hacen las principales fuerzas políticas y sociales del país. Algunas corrientes opuestas a la agenda de la paz sostuvieron que los acuerdos - y las instituciones que de allí surgieron - quedaban sin base política o legal luego del fracaso de la reforma. Otras corrientes, comprometidas con el proceso de reforma, sostuvieron, al contrario, que los obstáculos más serios podían y debían superarse por distintas vías, que incluyen las sentencias de la Corte de Constitucionalidad, la legislación secundaria y la vía administrativa.

83. Desde el punto de vista de la valoración política, los acontecimientos de los últimos meses indican que está prevaleciendo, entre los principales partidos políticos y muchas expresiones de la sociedad civil, la convicción de que la legitimidad y la vigencia de los principales objetivos de los acuerdos de paz no disminuyeron por el resultado de la consulta popular. De hecho, en el Congreso de la República se están discutiendo proyectos de ley cuyo propósito es avanzar en la profesionalización de la carrera judicial y el Ejecutivo aprobó la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena, en reconocimiento a la situación de particular indefensión y discriminación que sufre ese sector de la población. En otros términos, el proceso de implementación de los acuerdos de paz continúa y se fortalecerá en la medida que la voluntad de reforma en los temas de justicia, seguridad pública, rol del Ejército, relaciones interétnicas, fiscal, etc., se siga afirmando.

Régimen electoral

84. En mi tercer informe hice un llamado a todos los partidos políticos, en particular al partido de Gobierno, para que agilizaran la aprobación del proyecto de reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos, presentado por el Tribunal Supremo Electoral sobre la base del consenso obtenido en la Comisión de Reforma Electoral. Lamento que la reforma no haya prosperado y que las primeras elecciones después de la firma de la paz no se puedan realizar en un marco legal más propicio para la participación ciudadana. Al mismo tiempo, es motivo de aliento que los principales partidos políticos y el Tribunal Supremo Electoral hayan coincidido en la necesidad de retomar la reforma luego de las elecciones generales de noviembre de 1999. Sin esperar el análisis del proceso electoral, una de las conclusiones de la verificación de la consulta popular es, sin lugar a dudas, la necesidad urgente de reformar la actual Ley Electoral y de Partidos Políticos para permitir una mayor democratización.

H. Acuerdo sobre incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la legalidad

85. La conversión de la URNG en partido político, prevista en este Acuerdo (A/51/776-S/1997/51, anexo II), se llevó a cabo en noviembre de 1998, tras superar todas las etapas legales y fue un acontecimiento importante para el proceso de paz. Sin embargo, pese al impacto positivo de la puesta en marcha de la mayor parte de los subprogramas de la incorporación inicial de los excombatientes, el proceso de incorporación en su conjunto es aún frágil. Más de un tercio de los desmovilizados no ha podido iniciar su incorporación productiva por el atraso en la liberación de los fondos comprometidos por la comunidad internacional para la ejecución del Proyecto de Apoyo a la Reinserción de Excombatientes y un número similar en razón de los atrasos en la implementación de los proyectos productivos para la población desarraigada, en cuyas comunidades se incorporó un número significativo de desmovilizados. A esta fragilidad se suman otros factores tales como las dificultades para la incorporación laboral y la limitación en los avances en otros acuerdos de paz vinculados a la incorporación. Lo anterior repercute negativamente en el proceso en su conjunto y causa gran descontento entre la población desmovilizada, cuya situación presenta un deterioro progresivo que exige medidas urgentes de atención.

86. El 3 de noviembre de 1998, la Comisión Especial de Incorporación concluyó los seis meses de prórroga de su mandato y presentó un plan operativo en el que se establecen los principales ejes y actividades a desarrollar en

la fase de incorporación definitiva y las acciones para atender los aspectos pendientes de la incorporación inicial. También estableció un mecanismo de seguimiento denominado Equipo Coordinador. 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.

87. De los aspectos de la incorporación inicial que están pendientes, se han registrado avances en un proyecto de incorporación productiva para una parte de los desmovilizados, así como el inicio del subprograma de asistencia jurídica. La incorporación laboral de los desmovilizados presenta serias dificultades, tanto en el sector público como en el privado. Aunque este es un problema que afecta al conjunto de la población guatemalteca, principalmente en áreas rurales, para los desmovilizados se ve agravado por la falta de capacitación y algunos indicios de discriminación. Ello exige que se hagan esfuerzos para identificar mecanismos que refuercen la capacitación de los desmovilizados con miras a su especialización.

88. Pese al fuerte empuje que recibió desde los primeros meses de 1999, el subprograma para discapacitados adolece de importantes retrasos. Sobre la base de un diagnóstico presentado tras varios meses de recolección de datos, las instancias nacionales se involucraron en el diseño de los programas que beneficiarán a todos los discapacitados por el conflicto armado. El carácter prioritario y la vulnerabilidad de esta población directamente afectada por el conflicto exige la aplicación urgente del plan integral consensuado con los representantes de los actores afectados (URNG, Ejército y sociedad civil). Existe un compromiso del Gobierno para brindar apoyo al subprograma de exhumaciones de los miembros de la URNG muertos en combate, que también está retrasado.

89. Se constatan avances en aspectos de la fase de incorporación definitiva contenidos en el plan operativo del Equipo Coordinador, que son responsabilidad de diversas instancias nacionales, tales como educación, resolución de conflictos y legalización de tierras y algunos proyectos habitacionales y de infraestructura, estos últimos para cuatro grupos de desmovilizados, tres de los cuales están ubicados en fincas compradas a través del Fondo de Tierras. Las mayores dificultades se constatan en los aspectos de incorporación laboral y productiva por las razones señaladas. Particular atención debe ser prestada a los grupos de desmovilizados dispersos, aproximadamente dos tercios del total de desmovilizados, que hasta la fecha no se han beneficiado de ningún proyecto productivo. Es preciso agilizar y flexibilizar los mecanismos para la aprobación y disponibilidad de fondos provenientes de la comunidad internacional. Los proyectos productivos que fueron ejecutados benefician a un número pequeño de desmovilizados, constituyen un aporte limitado a la economía familiar y requieren esfuerzos complementarios para su sostenibilidad. Por ello es preciso asegurar la asistencia técnica y crediticia de organismos nacionales tal como se prevé en dicho plan operativo.

90. Con el objetivo de crear mecanismos institucionalizados para solucionar el problema de la vivienda, la CTEAR y el Equipo Coordinador presentaron a FOGUAVI una propuesta de convenio para elaborar un programa conjunto que cubriera, en cinco años, cerca de 10.000 solicitudes. Si bien al cierre de este informe aún no se conocía una respuesta oficial, parece inminente la autorización presupuestaria para atender las necesidades de vivienda definitiva para 861 familias.

91. Además de la necesidad de superar estas dificultades para fortalecer el frágil proceso de incorporación sostenible, también se requiere desarrollar esfuerzos dirigidos al fortalecimiento de la Fundación Guillermo Toriello a nivel regional en lo referente a su vinculación con los organismos locales y en la dimensión técnica para el diseño efectivo y la ejecución de proyectos. Es también importante asegurar la continuación del Equipo Coordinador, con el objetivo de garantizar el proceso de transferencia a las instituciones gubernamentales y que la reinserción definitiva esté contemplada en las estrategias, planes y presupuestos de las mismas.

III. OBSERVACIONES FINALES

92. En 1999 culminan tres años desde la firma del Acuerdo de paz firme y duradera (A/51/796-S/1997/114, anexo II). Este es también el último año del Gobierno signatario de la mayoría de los acuerdos de paz. Las elecciones generales van a traer cambios en el poder ejecutivo, en la Asamblea Legislativa y en los gobiernos locales. Ello plantea el desafío de la continuación del proceso de paz, tanto desde el punto de vista de la consolidación de lo emprendido en los últimos tres años, como del cumplimiento de la agenda pendiente. Este informe pretende, en forma resumida, presentar el conjunto de las medidas que corresponde implementar al actual Gobierno en lo que resta del año y a las próximas autoridades a partir del año 2000. Como lo señaló la Comisión de Acompañamiento, la agenda pendiente incluye las reformas electoral, fiscal, judicial y militar. Como se desprende del presente informe, la temática laboral, de la vivienda, de la reinserción sostenible de los desarraigados y desmovilizados, la problemática del resarcimiento y de la reconciliación nacional merecen también una atención especial. En cuanto a educación y salud, al reto de continuar el logro de los objetivos de gasto ejecutado y de ampliación de cobertura, se suma el desafío de dar sostenibilidad a los nuevos esquemas de prestación de servicios y mejorar su calidad, incluyendo una mejor adaptación a las características pluriculturales y multilingües de la sociedad guatemalteca. En todos los ámbitos se manifiesta fuertemente la necesidad de una mayor movilización de recursos para la democratización y el desarrollo social.

93. La no ratificación de las reformas constitucionales en la consulta popular celebrada en mayo del año en curso generó, nacional e internacionalmente, interrogantes con relación a la continuidad del proceso de paz. Como lo señala este informe, esa no ratificación constituye un contratiempo para el proceso de cambio en Guatemala, pero no una interrupción. Las posiciones asumidas por los principales partidos políticos muestran que la agenda de la paz sigue válida y vigente. También lo reitera el mensaje de la Conferencia Episcopal de Guatemala ante las elecciones generales de 1999, el cual afirma que los acuerdos de paz siguen siendo la gran agenda nacional para lograr un futuro mejor para todos. En octubre de 1999, durante su visita a Guatemala, mi Jefe de Gabinete, Sr. Iqbal Riza, pudo comprobar que existe en muy diversos sectores de la sociedad guatemalteca un amplio consenso en torno a la necesidad de continuar y profundizar el cumplimiento de la agenda de la paz en sus distintos aspectos. Constituye también una señal alentadora el hecho de que casi la totalidad de los partidos políticos hayan apoyado públicamente la prórroga del mandato de MINUGUA para el año 2000.

94. Los acontecimientos de los últimos meses han mostrado que existe voluntad de avanzar hacia el logro de los objetivos de los acuerdos de paz. Al mismo tiempo, es importante que la nueva etapa del proceso, que iniciará en enero del año 2000, tenga en cuenta las lecciones de los últimos años, en sus aciertos y desaciertos. Una de ellas es la necesidad de generar un mayor conocimiento e identificación de la población con el proceso. Los reveses sufridos en febrero de 1998, con el rechazo a la ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, y en mayo de 1999, con la consulta popular, evidencian que la profunda resistencia que generan los intentos de cambio en quienes se benefician del *statu quo*, se alimentan de la falta de efectos tangibles y visibilidad del proceso de paz. Siendo un proceso de mediano y largo plazo, no puede pretender erradicar en poco tiempo la deuda social acumulada en el país y responder al conjunto de las expectativas de la población. Precisamente por ello, reitero lo mencionado en mis informes anteriores (A/52/554 y A/52/757), en el sentido de que es crucial poner especial énfasis en el cumplimiento de los acuerdos de paz en las áreas donde la deuda social es más apremiante; realizar verdaderos esfuerzos para propiciar la adecuada comprensión del proceso de implementación por todos los guatemaltecos, y multiplicar las oportunidades de participación a distintos niveles, favoreciendo así una mayor apropiación de este proceso por la población. Los desafíos que implica lograr una mayor equidad política, económica, social y cultural en Guatemala, difícilmente podrán superarse sin el involucramiento de la mayoría de la población que se beneficiará con ella. En ese sentido, son loables los esfuerzos de la Comisión de Acompañamiento para incorporar actores estatales y no estatales a nivel departamental en la implementación de los acuerdos, y constituyen una garantía importante para la continuidad del proceso de paz.

95. En marzo del año 2000, la Organización de las Naciones Unidas cumplirá una década de participación directa en el proceso de paz de Guatemala, iniciada con el nombramiento de un representante del Secretario General como observador de las actividades a realizarse en virtud del Acuerdo básico para la búsqueda de la paz por medios políticos, firmado en Oslo el 29 de marzo de 1990 (A/45/706-S/21/931, anexo III). Esta presencia respondió al deseo manifestado por las partes y al compromiso que ha tenido la comunidad internacional en su conjunto con el proceso de pacificación de Centroamérica. Sin disminuir la importancia del cese del conflicto armado, la plena implementación de los acuerdos de paz ofrece la oportunidad de que Guatemala se integre de lleno al movimiento mundial hacia una democracia incluyente, un desarrollo equitativo, el respeto a los derechos humanos y a las diferencias culturales. Estos son los valores que las Naciones Unidas tienen el mandato de proteger y promover, y este es el sentido del acompañamiento que, tanto en términos de verificación y buenos oficios como de cooperación técnica, el sistema de las Naciones Unidas continuará prestando al proceso de construcción de la paz de Guatemala.

