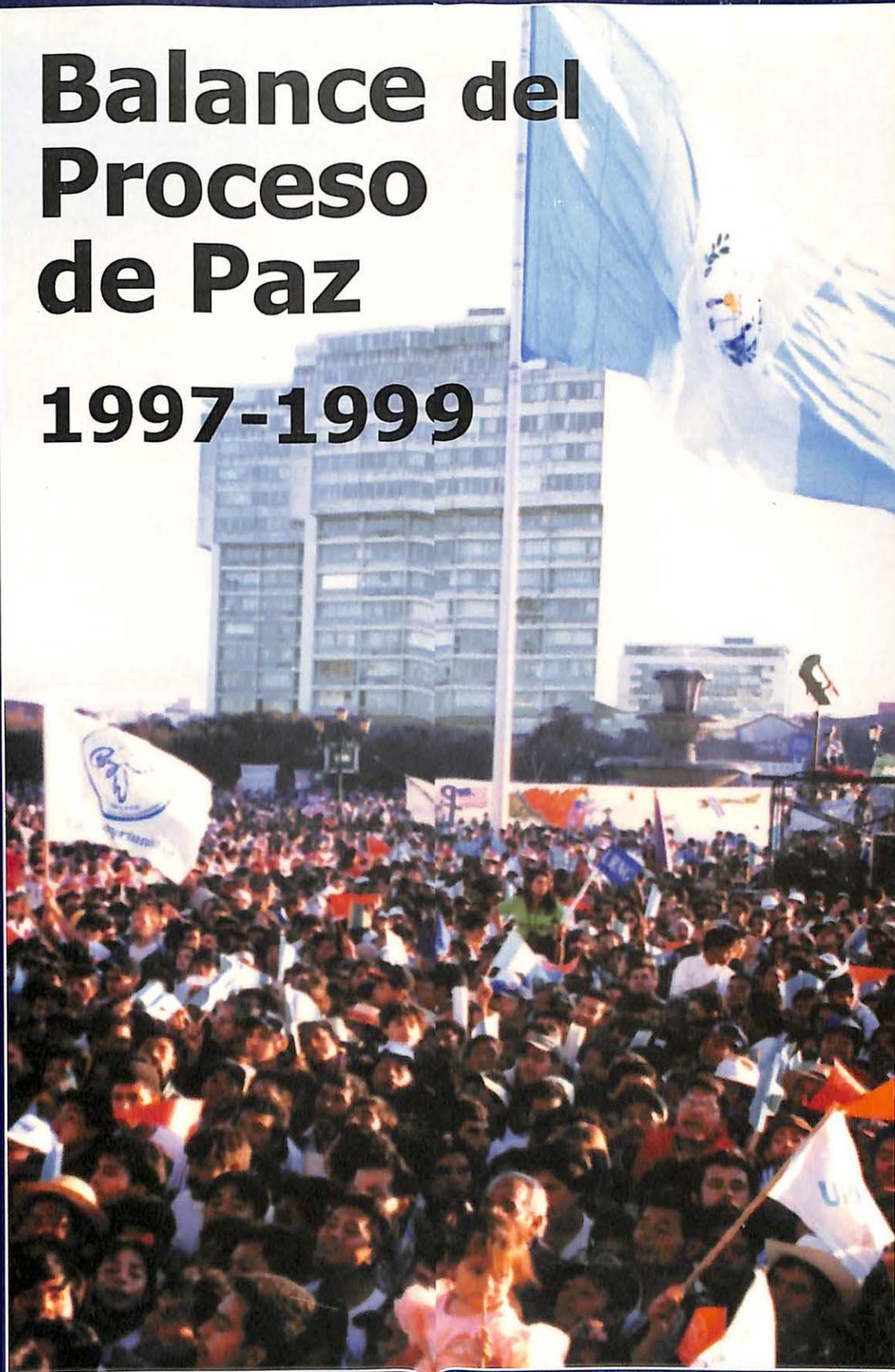


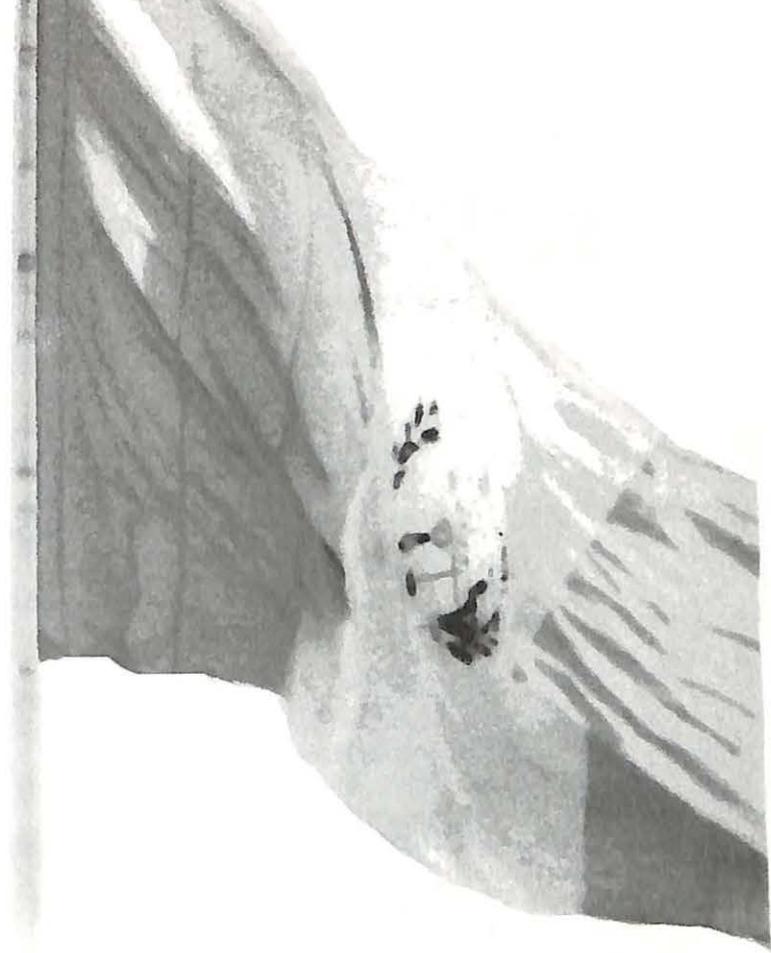
AI 27.09

Balance del Proceso de Paz

1997-1999



URNG • octubre de 1999



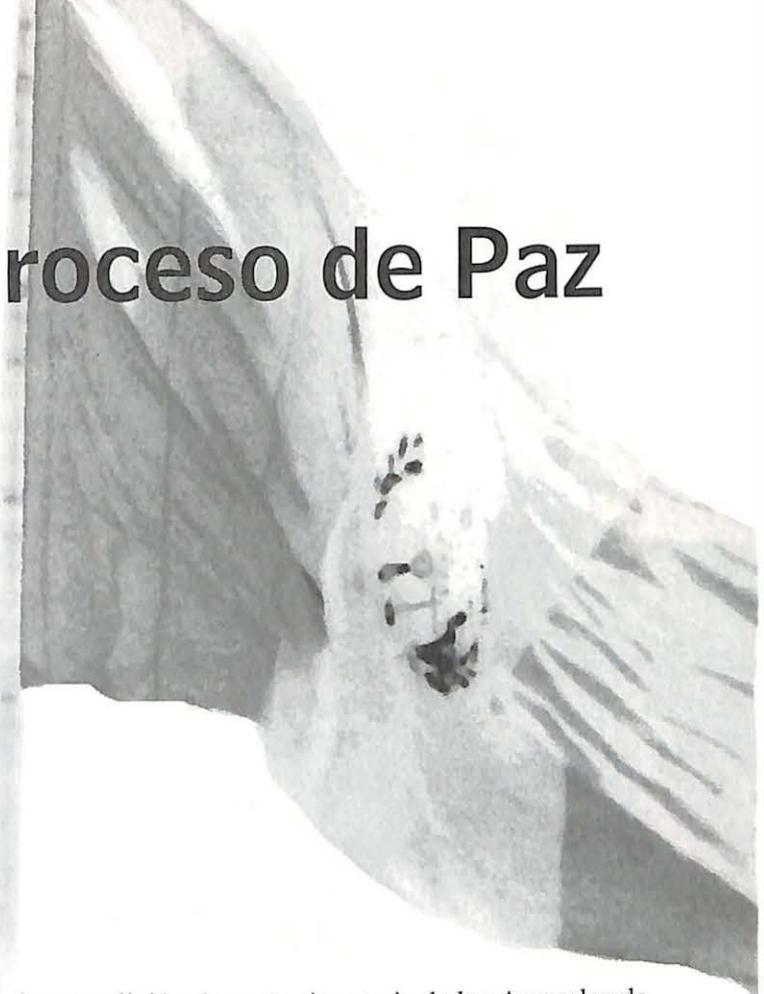
Balance del Proceso de Paz 1997-1999



Índice

3	Presentación
4	La situación del Proceso de Paz a tres años de su firma
9	Momento del Proceso de Paz
9	El papel de la institucionalidad de la paz
10	El proceso de paz guatemalteco en el contexto internacional
11	Aspectos generales de política económica y social
12	Políticas sociales y gasto social
12	Las políticas sociales y el presupuesto del Estado
12	Salud
13	Seguridad social
13	Educación
14	Vivienda
14	Política laboral
15	Políticas hacia la mujer
16	Desarrollo rural y situación agraria
18	Política fiscal
19	Política tributaria
20	Meta de Recaudación Tributaria
20	El Pacto Fiscal
21	Administración tributaria
21	La inminente crisis económica
22	Sistema de Administración de Justicia
22	Situación de la Justicia
23	Administración del Organismo Judicial
23	El curso propuesto en la etapa de construcción de la Paz
23	Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos
25	Democratización del Estado y desarrollo participativo
26	Identidad y derechos de los Pueblos Indígenas
27	Las comisiones paritarias en el proceso de construcción de la interculturalidad
28	El Informe de la CEH y los Derechos Humanos
30	Seguridad, defensa e inteligencia
30	Seguridad
31	Defensa
32	Inteligencia
33	El reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado interno
34	Incorporación de URNG a la legalidad
36	Notas

Balance del Proceso de Paz 1997-1999



Presentación

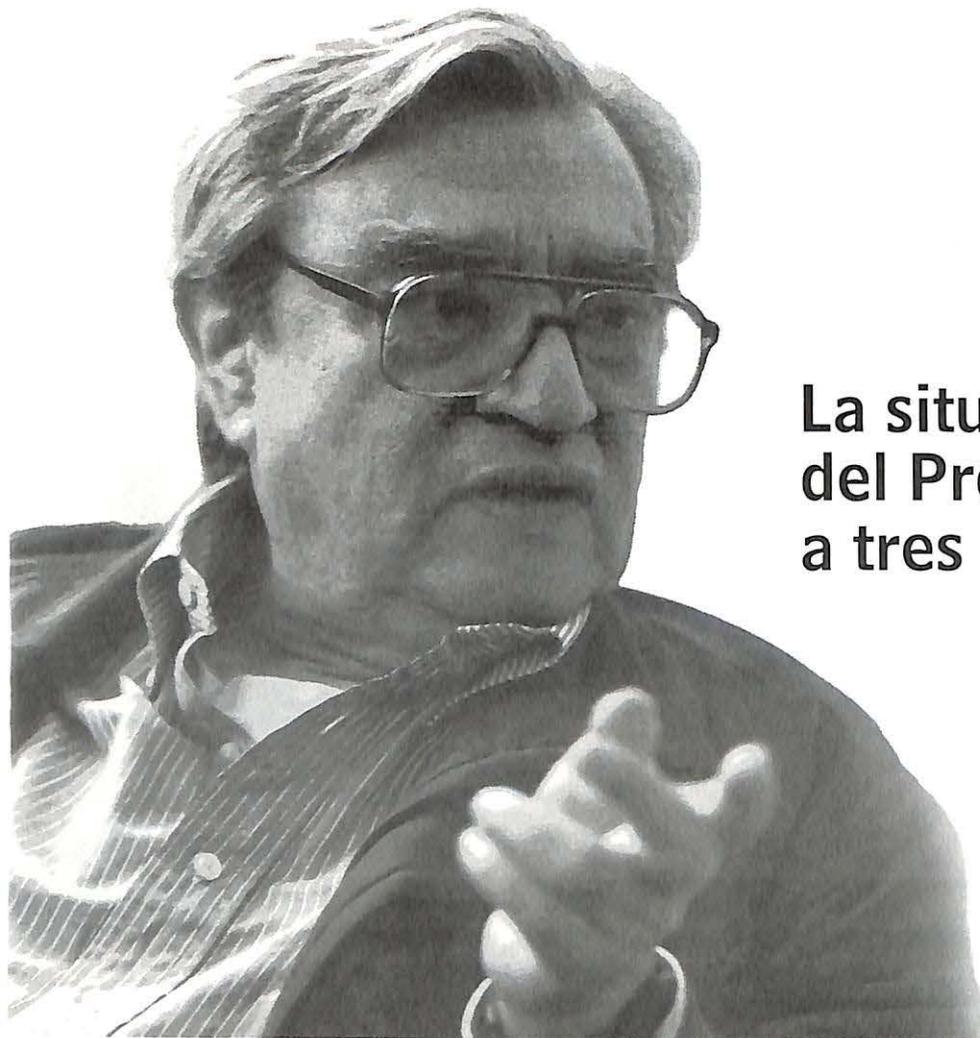
URNG ha asumido con responsabilidad su condición de parte signataria de los Acuerdos de Paz. Como parte de ello, ha dado un seguimiento permanente y detenido a su proceso de implementación y hasta la fecha ha elaborado cuatro Informes sobre el Cumplimiento, correspondientes a períodos específicos desde la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera del 29 de diciembre de 1996.

El momento político que atraviesa Guatemala demanda hacer un balance del conjunto del proceso, que tome en cuenta los casi tres años de firmada la paz. Es necesario darle énfasis al tratamiento analítico, político y cualitativo del proceso.

Consideramos necesario ir al fondo del proceso político y social de construcción de la paz, escudriñar en los por qué de su situación actual y, ante todo, contribuir a trazar la perspectiva de su continuidad y desarrollo futuro. Ese es el sentido del presente Balance del Proceso de Paz y lo que lo diferencia de los cuatro Informes anteriores que hemos elaborado como URNG.

Hacemos un reconocimiento al arduo trabajo realizado por centenares de ciudadanas y ciudadanos de todo el país, de todas las Comisiones creadas por los Acuerdos de Paz y de las Mesas Regionales y Departamentales de Seguimiento al proceso. Su aporte ha sido fundamental para que la paz se siga abriendo camino, a pesar de los obstáculos y resistencias de sus adversarios.

Reconocimiento aparte merece la Misión de Verificación Internacional, MINUGUA, por su trabajo profesional, apegado al mandato otorgado por los Acuerdos de Paz, y que ha constituido un factor invaluable para el respeto de los derechos humanos y el desenvolvimiento del proceso en nuestro país.



La situación del Proceso de Paz a tres años de su firma

La situación particular de encontrarnos a casi tres años de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, a pocas semanas de que se lleven a cabo elecciones generales y a escasos meses de que concluya la actual administración de gobierno y asuma una nueva, hace imperativo que se haga un balance global de lo ocurrido en este período en materia de paz y se tracen las perspectivas para su futuro.

Es imprescindible partir de que la característica fundamental de las negociaciones, de los Acuerdos mismos y del proceso de paz de Guatemala, en general, es el ***asentamiento de bases para la solución política de la problemática nacional***. Esta definición, recogida en el Acuerdo de Oslo de marzo de 1990, es fundamental para comprender que el objetivo central de las negociaciones de paz en Guatemala nunca fue la finalización, *per se*, del conflicto armado interno, sino la creación de condiciones totalmente distintas para comenzar a resolver la problemática nacional por medios políticos. La finalización de la expresión político-militar sólo podía considerarse un corolario de una serie de Acuerdos sobre la solución de la problemática nacional que le dio origen.

Ello determinó una agenda de negociaciones –y ahora una agenda de Acuerdos de Paz– muy amplia, diversa, compleja y heterogénea, que recoge una cantidad de temas de transformación estructural que siempre han sido controversiales, polémicos y conflictivos en Guatemala y que han encontrado la oposición de quienes defienden el *status quo*. Temas en los que, en toda nuestra historia de los últimos siglos, han estado expresadas las grandes desigualdades y afincados los intereses y privilegios de los grupos de poder económico, político y

militar, que tradicionalmente respondieron de manera violenta ante cualquier demanda de transformación de dicha situación. Basta citar, a manera de ejemplo, la situación agraria, la condición en que han sobrevivido los pueblos indígenas y la existencia de una forma excluyente de organización política del Estado.

En otras palabras, la agenda de la paz es la transformación estructural de Guatemala y, por tanto, contiene temas que han sido adversados y enfrentados violentamente por los grupos de poder. La diferencia actual para estos grupos reside en que la agenda de la paz contiene los temas más elementales para construir una sociedad democrática, con desarrollo y justicia social, aspectos mínimos y paradigmáticos, demandados en la sociedad internacional actualmente.

Partir de esta premisa resulta fundamental para valorar lo alcanzado y para comprender las raíces más profundas de los incumplimientos, retrasos y reveses que ha atravesado el proceso de paz en estos tres años, identificando las distintas responsabilidades que hay en ello.

El sentido de negociar y suscribir un Acuerdo de Cronograma fue el establecer un 'contrato' recíproco de las partes, con verificación internacional, para llevar adelante, con base en calendarios mutuamente establecidos, el cumplimiento de los compromisos que a cada quien correspondía.

Desde la perspectiva de URNG, los cuatro años calendarizados en el Acuerdo de Cronograma constituían *el período crítico de arranque del proceso y de inicio de la reorientación del rumbo del país* y para ello era fundamental y trascendental la actitud que asumiera el Gobierno. El primer año, es decir 1997, resultaba clave para la toma e implementación de las decisiones más profundas y trascendentales, tomando en cuenta que la paz se hallaba en la cima del interés nacional e internacional y, por tanto, las condiciones políticas eran más propicias.

Sin embargo, *el proceso de paz se ha enfrentado sistemáticamente a lo largo de estos años a una estrategia articulada para impedir su desarrollo e implementación. Militares de baja, políticos de derecha, grandes empresarios dentro de los que se encuentran los relacionados con el agro y con el sector financiero, han sido promotores de una serie de acciones dirigidas a*

obstaculizar y a querer llevar al fracaso, una a una, las grandes temáticas del proceso.

Trabajan con todos sus mecanismos —que se expresan en medios jurídicos, financieros, de opinión, políticos e institucionales— para inviabilizar la democratización y los cambios que el país necesita. Son los que en realidad determinan las grandes decisiones de las autoridades.

Por ello, *en sus políticas reales, el Gobierno cualitativamente no fue más allá de propiciar la desmovilización de URNG y de contribuir a la existencia de un espacio político mayor y más plural. Constituyó, de diversas formas, el instrumento de esos grupos poderosos para no permitir que se fuera a fondo en las problemáticas más fundamentales contenidas en los Acuerdos de Paz.*

Los ejemplos más álgidos de esto lo constituyen la falta de voluntad de resolver el problema fiscal, y particularmente el tributario, y el tratamiento largo y errático que el Partido de Avanzada Nacional —PAN— le dio al proceso de aprobación de las reformas constitucionales, aspecto que contribuyó significativamente a su desgaste y fracaso.

URNG ha cumplido a plenitud y con transparencia todos y cada uno de sus propios compromisos contraídos en los Acuerdos de Paz, y ello hace que le asista plena autoridad moral y política para exigir el cumplimiento del conjunto de ellos.

El proceso de concentración, desarme y desmovilización de sus antiguas fuerzas guerrilleras fue debidamente certificado por la Misión de Observadores Militares de Naciones Unidas y considerado ejemplar.

Por otro lado, URNG también fue consecuente con su decisión de constituirse en un partido político legalmente establecido, aspecto que hoy es una realidad y que se proyectará en su participación electoral en noviembre próximo, como parte de la Alianza Nueva Nación —ANN—.

La decisión de sus miembros de incorporarse a la vida económico-productiva en el país se ha mantenido, pero no ha sido correspondida suficientemente en términos de facilitarles las condiciones propicias para ello a una cantidad significativa de desmovilizados.

La actitud política de URNG con respecto al cumplimiento de los Acuerdos de Paz ha sido totalmente constructiva y de buena fe, aunque algunas veces mal interpretada o presentada tendenciosamente como manifestación de co-gobierno, de alianza con el PAN o hasta como complicidad con los desatinos e inconsecuencias gubernamentales.

URNG es una fuerza con total identidad política e histórica con los Acuerdos de Paz. En el plano político, por tanto, constituye la única garantía de que estos se conviertan en una realidad en su proyección más profunda: una alternativa democrática ante el neoliberalismo.

En ese contexto, hemos tenido la responsabilidad de facilitar y exigir que el Gobierno, como institución, se comprometiera con el cumplimiento pleno de los Acuerdos de Paz, por lo que implican para la vida nacional, para el presente y el futuro. De nuestra parte, firmar los Acuerdos y obstaculizar su cumplimiento hubiera sido una incoherencia y una inconsecuencia.

Pero ya se dijo que esa actitud de buena fe no ha sido correspondida con seriedad por el Gobierno de la Re-

pública, al haberse en la práctica negado a llevar a fondo el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, respondiendo a los poderosos intereses que mantienen al país en el atraso y el subdesarrollo.

No obstante lo anterior, es justo reconocer autocríticamente que URNG, en su globalidad, no desarrolló suficiente beligerancia, absorbida por los esfuerzos de desmovilización, la incorporación a la legalidad y el largo camino de su constitución legal como partido político. Esta situación generó, equivocadamente, la percepción de un “silencio” de URNG ante los desatinos e inconsecuencias gubernamentales de cara al proceso de paz y a las condiciones de vida de la población. Las condiciones políticas son ahora distintas. El Gobierno del PAN pasará a la historia como el que firmó la Paz, pero no como aquel que se empeñó en el cumplimiento pleno de los Acuerdos en sus temas más vitales. Con dicha actitud, se negaron a encabezar un movimiento histórico de transformaciones de fondo para Guatemala.

Abordar la actualidad y el futuro del proceso de paz requiere indispensablemente de hacer un balance acerca de su situación. Los aspectos en los que ha avanzado pueden sintetizarse de la siguiente manera:

- Ha concluido el enfrentamiento armado interno.
- Se ha iniciado un proceso de desmilitarización del Estado y la sociedad, que se expresa en la desaparición legal de las patrullas civiles y los comisionados militares; en una reducción –certificada por MINUGUA– del 33 % de efectivos militares del ejército y del presupuesto militar. Este proceso, no obstante, está inconcluso y no es aún sostenible.
- Ha desaparecido la represión como política institucional del Estado.
- Existe mayor pluralismo político e ideológico, aspecto que se ha consolidado con la inscripción de URNG como partido político legalmente establecido y con la participación electoral de la Alianza Nueva Nación.
- Han emergido con gran fuerza nuevos y promisorios protagonismos sociales, como el de los pueblos indígenas y de las mujeres, incluyendo a las mujeres indígenas.
- Se iniciaron importantes ejercicios de concertación de políticas públicas en las Comisiones creadas por los Acuerdos de Paz, aunque aún es incierto cómo asumirá el Estado este elemento de manera permanente.
- Se han abierto espacios inéditos para la discusión de un proyecto de nueva Nación.

Estos acontecimientos tienen, por sí mismos, una importancia que no hay que subestimar, sino consolidar. Pero están relacionados, sin embargo, con el hecho de que *los principales y más estratégicos procesos de los Acuerdos de Paz han sufrido incumplimientos, reveses o retrasos.*

- Siguen pendientes:
- **Reforma del Sistema de Administración de Justicia**
 - **Reforma del Sistema Electoral y de Partidos Políticos.**
 - **Reforma fiscal.**
 - **Reforma constitucional.**
 - **Políticas sociales –educación, salud, empleo, vivienda y seguridad social– de conformidad con los contenidos y metas de los Acuerdos de Paz.**
 - **Políticas rurales y de desarrollo rural tangibles y efectivas.**
 - **Reforma del sistema militar, de seguridad y de inteligencia.**
 - **Regularización de condiciones de poblaciones en estado de excepción, como los desarraigados y desmovilizados.**
 - **Reconocimiento de la realidad multiétnica, pluricultural y multilingüe de la sociedad guatemalteca y adecuación del Estado a esa condición.**
 - **Conversión de los Acuerdos de Paz en políticas públicas.**

Estos elementos permiten apreciar que hasta ahora, cualitativamente, el proceso de paz únicamente ha llegado a la finalización del enfrentamiento armado interno y a una mayor apertura política. Pero los procesos más profundos, estructurales y vitales desde el punto de vista del contenido de la paz y de la transformación democrática y socioeconómica, se han visto incumplidos, retrasados o han sufrido reveses. El balance, por consiguiente, tomando en cuenta el objetivo fundamental del proceso de paz, es negativo. Es necesario el rescate y la defensa del proceso y, ante todo, un compromiso real de voluntad política de implementarlo de todos los actores, iniciando por quienes estén al frente del Gobierno de Guatemala.

El rescate y defensa sólo pueden partir de analizar por qué ha ocurrido la mencionada situación. Es necesario señalar, como elementos de fondo, los siguientes factores:

- **La actitud gubernamental y del PAN de no cumplir plenamente con los Acuerdos de Paz, como expresión de los intereses de los sectores de poder**

Debido a la dependencia política, ideológica y financiera que el PAN tiene con respecto a los grupos empresariales, el Gobierno ha tenido una actitud inconsecuente con los compromisos de fondo del proceso.

A lo largo de estos casi tres años de firmada la paz, ha sido frecuente observar las incoherencias de muchas políticas gubernamentales con respecto al proceso de paz; así como la falta de decisión de abordar debidamente temas muy relevantes como la problemática fiscal, agraria, de las políticas sociales como la vivienda, lo relativo a la transformación del ejército y el Informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico.

Adicionalmente, la responsabilidad del Gobierno en no hacer una divulgación masiva y adecuada de los contenidos de los Acuerdos de Paz y de temas tan vitales como el IUSI o las reformas constitucionales, así como una sistemática hostilidad y confrontación con diver-

Los sectores, ha llevado a que una parte de la población asocie esa actitud con temas de la paz.

Los pocos aspectos sociales en los cuales el Gobierno ha realizado algunas acciones provenientes de la paz, los presenta como acciones meramente gubernamentales y del PAN, politizándolas, sectarizándolas y provocando que se perciba la paz como un proceso sin efectos positivos concretos en la vida cotidiana de la población.

Además de lo anterior, las políticas económicas y sociales del Gobierno, en general, han sido incongruentes con el sentido y los compromisos de los Acuerdos de Paz. El debilitamiento del Estado y la deliberada inhibición de sus funciones de prestación de servicios públicos mandatados por la propia Constitución, en beneficio de algunos empresarios y funcionarios públicos; la política poco transparente y sin sentido de las privatizaciones; el mal manejo de conflictos laborales, de tierras o sociales; el uso de recursos públicos en beneficio de la campaña electoral del partido de gobierno; la condicionalidad de atención a problemáticas específicas –como la vivienda– a la afiliación al PAN; son apenas algunos ejemplos de la responsabilidad gubernamental y partidaria en que el proceso de paz haya tenido tropiezos importantes. A ello se suman aspectos que rayan con la irresponsabilidad, como la promoción de medidas que han alterado negativamente la macroeconomía, como por ejemplo la errática promoción de la ampliación presupuestaria, que trae efectos negativos sobre el proceso de paz.

• La actitud del FRG

Detrás del FRG se encuentran esencialmente los intereses de los mismos sectores de poder que han determinado el incumplimiento de los Acuerdos de Paz por parte del actual Gobierno.

A lo largo de todos los años del proceso de paz, incluyendo los de negociaciones y los de inicio de implementación de Acuerdos, el FRG ha mantenido una actitud sistemática en su contra, matizada apenas –en los últimos meses– por razones electorales.

Bajo la cobertura de una oposición política sistemática al Gobierno y al PAN, el FRG obstaculizó permanentemente la temática de la paz, resaltando por su importancia la actitud de sabotaje permanente al proceso de reforma constitucional. Este partido fue el único que finalmente no aprobó las reformas constitucionales en el

Congreso de la República, y –conjuntamente con el PAN– es responsable de la creación y manipulación de la Instancia Multipartidaria de Reforma Constitucional, que se constituyó en uno de los espacios que le produjeron mayor desgaste y debilitamiento a este proceso.

No es casual que exista una preocupación generalizada, a nivel nacional e internacional, en torno a que se pudiera dar una eventual victoria electoral del FRG, lo que podría significar un retroceso o un rompimiento del proceso de paz, así como el retorno a un pasado violento. El señalamiento implícito, aunque muy fácilmente reconocible, que está contenido en el Informe “Memoria del Silencio” de la Comisión de Esclarecimiento Histórico, está dirigido hacia los máximos líderes del FRG, en cuyo período de gobierno militar se cometió *genocidio*.

• Algunos grupos de la sociedad civil, a pesar de manejar la retórica de la paz, realizan acciones que la afectan

Con un nivel bastante menor de influencia que los factores anteriores, algunos grupos de la sociedad civil que dicen estar con el proceso de paz, se han dado a la tarea de promover acciones que lo afectan.

Estos grupos promovieron campañas para que no fueran ratificadas las reformas constitucionales, impugnan Asambleas de los pueblos indígenas que han nombrado representantes para la directiva del Fondo de Tierras y se dedican a atacar la institucionalidad de la paz.

En otro sentido distinto, la movilización de la organización social en los últimos años ha sido sumamente baja y, por tanto, la presión social ejercida para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz ha sido débil.

Por ello, ahora es fundamental que el movimiento social verdaderamente comprometido con esa agenda de la paz –que constituye en Guatemala la alternativa democrática ante el neoliberalismo–, despliegue al máximo sus capacidades organizativas y de movilización, para luchar por la continuidad del proceso y el cumplimiento de los compromisos más profundos que los sectores de poder han rechazado. El fortalecimiento, el reagrupamiento y la beligerancia del movimiento social constituye, en las actuales circunstancias, un reto multiplicado de gran importancia para recuperar y desarrollar el proceso iniciado, y para impedir estancamientos peligrosos o, peor aún, retrocesos al pasado y nuevas formas de autoritarismo.

Momento del Proceso de Paz

Un antecedente más que es indispensable de tomar en consideración al analizar el proceso de paz, es el referente a las consecuencias del resultado de la reciente Consulta Popular.

No se puede minimizar el hecho de que la no ratificación de las reformas constitucionales en este intento, significó el más duro golpe dado al proceso de paz, e impidió que por ahora puedan hacerse transformaciones profundas en el ámbito militar, de administración de justicia y de identidad y derechos de los pueblos indígenas. Afectó también la posibilidad de impulsar la legislación ordinaria que se desprendía de las reformas constitucionales.

Generó un envalentonamiento del bloque de poder, conservador y racista, que creyó equivocadamente haberle dado el golpe de muerte al proceso de paz, sin tomar en cuenta que lo que en el fondo provocaron fue una fragmentación mayor de la sociedad, el incremento de la polarización, la frustración de los pueblos indígenas y mayores condiciones para la inestabilidad política y la ingobernabilidad.

El PAN y el FRG dieron a conocer su verdadera posición, tomando distancia del proceso de paz, evidenciando a qué intereses responden realmente.

La paz sufrió un duro golpe, pero de ninguna manera el proceso está concluido ni cancelado. Este no se reduce a la aprobación de reformas constitucionales, sino que incluye otras medidas legales, administrativas, políticas, presupuestarias e institucionales que pueden seguirse desarrollando, aunque la reforma constitucional no se haya producido.

Con este antecedente se inicia el proceso electoral, en una de cuyas encuestas más del 80 % de los entrevistados se pronuncia por que el próximo gobierno dé continuidad al proceso de paz.

Las próximas elecciones generales tendrán un efecto directo acerca de cómo se desarrollará la continuidad del proceso de paz. Es vital rescatarlo y defenderlo, así como retomar el rumbo de la construcción democrática. En ello tiene mucho que ver cómo quedará conformado el nuevo mapa político nacional en donde, *objetivamente, las mayores ga-*

rantías para la paz las representa la Alianza Nueva Nación.

Precisamente en este ámbito, la estrategia global de los mencionados sectores de poder de impedir las transformaciones democráticas para Guatemala que se derivan de los Acuerdos de Paz, se expresa en una estrategia particular de carácter electoral. Está dirigida hacia reducir al mínimo o hacer que desaparezca URNG y la ANN como la expresión política de las fuerzas del cambio y de la paz, y crear artificialmente el escenario de un bipartidismo de derecha –PAN-FRG–, que constituiría la perspectiva más negativa y destructiva para el proceso en Guatemala.

Pretenden consumir dicha estrategia con las próximas elecciones, buscando reducir a las fuerzas revolucionarias y democráticas, para impedir que el proceso de paz y su contenido se hagan una realidad en Guatemala.

URNG es de la opinión de que la construcción de la paz y el cumplimiento de los Acuerdos, es la condición indispensable para la democratización y el desarrollo de Guatemala. Por ello deben constituir una agenda nacional y convertirse en una política de país y de Estado. Los Acuerdos traen beneficios para todos los sectores de la sociedad y para ella misma, en su globalidad. *No hay democratización ni gobernabilidad posibles en Guatemala sin el cumplimiento pleno de los Acuerdos de Paz.*

Por ello, el nuevo Gobierno y el nuevo Congreso de la República tendrán la responsabilidad de dar continuidad y profundizar el proceso de paz.

El fortalecimiento del interés y del involucramiento ciudadano, expresado particularmente en el reverdecimiento y ampliación de las Mesas Departamentales de Seguimiento de los Acuerdos de Paz, es un indicativo de que la paz ha echado raíces entre la población.

El papel de la institucionalidad de la paz

La institucionalidad de la paz está integrada por todas aquellas instancias, comisiones y dependencias creadas por los Acuerdos de Paz y por la Misión Internacional de Verificación, MINUGUA. Todas ellas forman el an-

damiaje de la paz y gradualmente se han ido enriqueciendo con el surgimiento de las Mesas Departamentales por la Paz. Son parte consustancial del proceso.

El tratamiento de temas tan fundamentales, y aún pendientes, como la reforma del sistema de administración de justicia, las políticas rurales, las condiciones de vida de la mujer guatemalteca, la problemática fiscal, la reconciliación nacional o la defensa y la seguridad pública, no es posible de llevarse en un esquema concertado de definiciones Estado-Sociedad, sin la existencia de las Comisiones creadas por los Acuerdos.

Igualmente, es imprescindible la rectoría de una Comisión global –la Comisión de Acompañamiento– integrada de manera equilibrada, con participación de las partes signatarias y otros actores, que asegure un serio tratamiento político y técnico al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Su sola existencia es garantía de que el proceso no se convierta en una atribución solamente gubernamental, realizable a discrecionalidad.

URNG valora altamente el papel de la Comisión de Acompañamiento y considera indispensable su fortalecimiento. Es evidente que esta Comisión no podía, nunca, sustituir al Gobierno de la República ni asumir las responsabilidades por los actos u omisiones de éste.

Sin embargo, la Comisión de Acompañamiento ha jugado un papel en la coordinación de los esfuerzos de todas las Comisiones creadas por los Acuerdos, de facilitación de los consensos internos de éstas, de abrir espacios de diálogo y negociación con las autoridades y, especialmente, ha sido un contrapeso ante desmedidos propósitos que el Gobierno tuvo para apartarse de la línea del cumplimiento de los Acuerdos. Ejemplos tales como evitar la omisión de importantes conceptos en el proyecto de reformas constitucionales, evitar el virtual proyecto de desmantelamiento del IGSS, mantener en firme la perspectiva de disminuir el armamentismo en la nueva Ley de Armas y Municiones, no ceder en los intentos de distorsión de la filosofía del Fondo de Tierras y de su Ley constitutiva, o insistir reiteradamente sobre la clara y sistemática evasión de la problemática fiscal son, apenas, algunos casos en donde la Comisión desempeñó un papel significativo ante los propósitos gubernamentales.

URNG ha jugado un papel beligerante en dicha Comisión.

El proceso de paz guatemalteco en el contexto internacional

Desde el momento de las negociaciones, el proceso de paz guatemalteco adquirió una dimensión internacional importante con la asistencia de Naciones Unidas en la Moderación de la Mesa, la formación del Grupo de Países Amigos y la instalación de una Misión Internacional de Verificación. Posteriormente, una vez firmada la paz, estuvo presente por unos cuatro meses otra Misión internacional, en este caso de Observadores Militares.

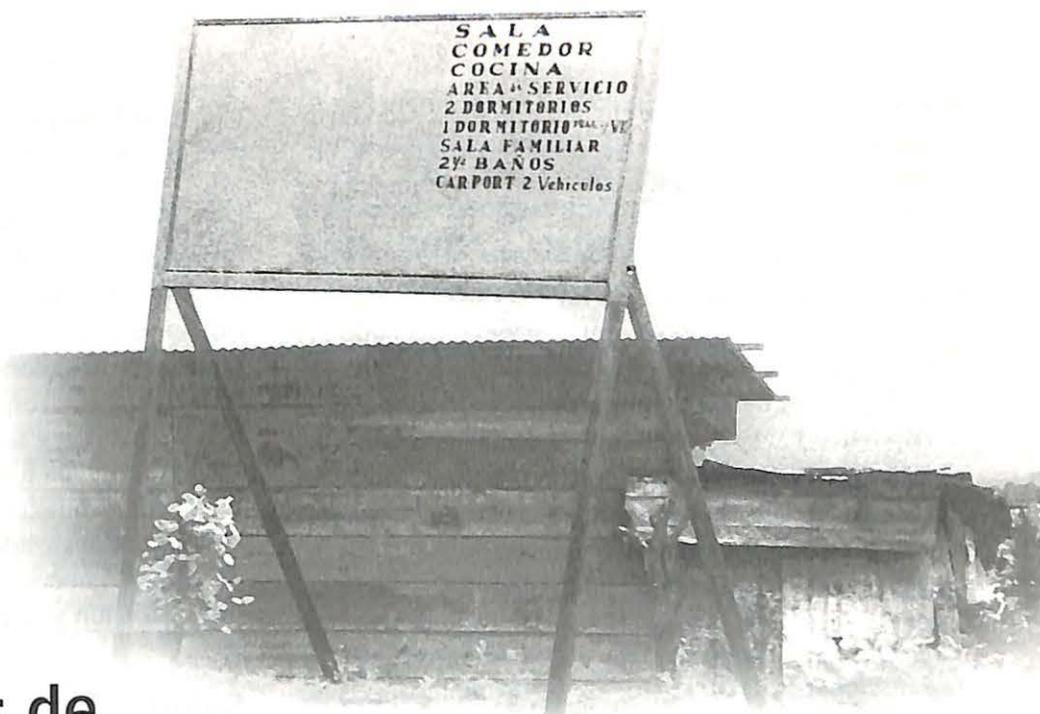
Asimismo, la realización de dos reuniones de alto nivel del Grupo Consultivo de Países Cooperantes con Guatemala, en Bruselas, una reunión técnica en Guatemala y una más, en Estocolmo, compartida con los demás países centroamericanos, da testimonio del enorme interés que el proceso de paz ha despertado en decenas de gobiernos y de organismos internacionales.

La paz ha sido el factor que ha hecho que Guatemala recupere y amplíe un importante espacio internacional, el cual ha ido de la mano con el estrechamiento de relaciones políticas, diplomáticas, culturales, comerciales y con una importante cooperación financiera que, temporalmente, ha significado un atenuante de la grave situación fiscal del Estado.

Los Acuerdos de Paz de Guatemala, por su originalidad y profundidad, son enseñados en varias universidades del mundo. Se han convertido en referencia y fuente de inspiración para otros procesos de paz en el continente y son motivo de experiencias piloto de coordinación intergubernamental de Naciones Unidas.

Actualmente, la comunidad internacional, en general, se encuentra a la expectativa después del desconcierto provocado por los resultados de la Consulta Popular y por la incertidumbre generada por la coyuntura electoral. En todo caso, es claro que el espacio internacional de Guatemala está directamente en dependencia de la continuidad y éxito del proceso de paz.

Estos son los rasgos fundamentales del proceso en su globalidad. Es necesario hacer, seguidamente, un balance del desenvolvimiento tenido en los temas fundamentales de la paz.

A black and white photograph of a wooden building, possibly a house or a small shop, with a sign on top. The sign lists various rooms and features in Spanish. The building has a corrugated metal roof and is surrounded by some foliage.

SALA
COMEDOR
COCINA
AREA DE SERVICIO
2 DORMITORIOS
1 DORMITORIO PEQUEÑO
SALA FAMILIAR
2 BAÑOS
CARPORT 2 Vehículos

Aspectos generales de política económica y social

A tres años de la firma de los Acuerdos de Paz, los temas estratégicos en materia socioeconómica han sufrido incumplimientos, reveses o retrasos.

- No se ha fortalecido el Estado en función de promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país de manera que, con el esfuerzo del conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los satisfactores sociales y la justicia social.
- El Gobierno no ha hecho ningún esfuerzo para luchar contra la pobreza, la discriminación, los privilegios y por la transparencia de las políticas públicas orientadas hacia el bien común y no hacia intereses particulares. La política de privatización –por ejemplo la venta de GUATEL– se ha orientado a intereses particulares.
- Con excepción de los pueblos indígenas, la participación ciudadana no se ha fortalecido ni se han creado nuevos mecanismos de negociación con el Estado, que permitan que los distintos grupos sociales ejerzan efectivamente sus derechos y participen plenamente en la toma de decisiones sobre diversos asuntos que les afecten o interesen.

Por el contrario, con fundamento en el modelo neoliberal, el Gobierno ha venido desarrollando políticas económicas y sociales, cuyos objetivos son contradictorios con los Acuerdos, ya que resultan en el debilitamiento del Estado y la disminución de sus capacidades para hacer frente a sus obligaciones constitucionales, y en particular aquellas relacionadas con el desarrollo social.

A partir de la aplicación de tales medidas es notoria la falta de beneficios tangibles para la población, más bien el crecimiento económico sólo ha beneficiado a los sectores más poderosos. La política económica y social del Gobierno se ha sustentado en:

- Presentar al mercado como único regulador, en donde el Estado tiene un mero papel auxiliar o complementario de los intereses privados. De ahí la **disminución de responsabilidades del Estado en la administración, prestación y financiamiento de los servicios.**
- **La búsqueda del equilibrio macroeconómico como un fin en sí mismo.**

- Una política de creciente endeudamiento, así como de entregar las obligaciones del Estado a la empresa privada. Políticas que no son sostenibles en el mediano y largo plazo, y limitan la ampliación de cobertura y mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.
- **La política de “flexibilización” laboral**, expresada en la contratación de carácter temporal, inestabilidad laboral y reducción o eliminación de las prestaciones de ley que se ha traducido en despidos masivos, salarios bajos y desprotección de la fuerza laboral.
- **El impulso de un esquema de “descentralización” orientado a la delegación de servicios y funciones a entidades privadas**, con escasa supervisión estatal sin una mejora en la calidad¹.

Dentro de ese esquema, una de las acciones del Gobierno, a partir de 1996, fue impulsar una serie de reformas para fortalecer las empresas que proveen servicios públicos y la depreciación de sus activos, con el fin de privatizarlas² posteriormente.

Con esta política el Gobierno evade la necesidad de generar medidas que garanticen los recursos necesarios para financiar interna y sosteniblemente el desarrollo, distribuir los beneficios del crecimiento económico, incrementar los ingresos, el consumo y la capacidad de ahorro de la población³.

Hay una visión cortoplacista que ha dado como resultado un crecimiento que es inequitativo, inestable y no sostenible, ya que no ha estado sustentado en inversiones de largo plazo, reales y productivas, sino en el consumo y en la inversión financiera especulativa, en títulos de corto plazo, lo que ha propiciado una mayor volatilidad y elevado las tasas de interés. De ahí la fuente permanente de los grandes desequilibrios y contrastes económicos y sociales.

Políticas sociales y gasto social

Las políticas sociales y el presupuesto del Estado

El Estado tiene la responsabilidad de garantizar la educación y la salud de la población de menores recursos, impulsar el desarrollo del país. Ello implica la necesidad de garantizar niveles adecuados de formación, capacitación

y la salud de las personas que componen la fuerza laboral para que pueda contribuir de manera efectiva.

El Presupuesto General del Estado no es un instrumento que contribuya al desarrollo nacional y tampoco cumple con la redistribución del ingreso como lo expresan los Acuerdos. Los servicios sociales siguen padeciendo un gran abandono. Adicionalmente, el presupuesto revela deterioro respecto del compromiso de fortalecer los organismos y las instituciones llamadas a garantizar los derechos humanos, Procuraduría de Derechos Humanos, Ministerio Público y Organismo Judicial. Poco se ha avanzado en elevar la calidad y eficiencia del aparato gubernamental y en los mecanismos de descentralización y fiscalización⁴.

Salud

Todos los diagnósticos sobre la situación de la salud en Guatemala coinciden en resaltar su estado de precariedad y extrema inequidad⁵ y lo poco que se ha hecho, como es la reforma de salud, es incompatible con el espíritu de los Acuerdos.

En el nuevo Código de Salud, las atribuciones normativas y fiscalizadoras que el Estado debe cumplir a través del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –MSPAS– quedan reducidas a un simple papel propositivo y coordinador. En el diseño del Sistema Integral de Salud (SIAS) se introducen conceptos y criterios ajenos al espíritu de los Acuerdos y a la estrategia de la preeminencia social de la salud⁶. La sostenibilidad y extensión del SIAS pone en entredicho la responsabilidad del Estado en la provisión de salud a la población. Por otro lado, se produjo ya un agotamiento del impulso inicial, desarrollado entre 1997 y 1998. Las principales razones para ello son:

- La implantación a través del SIAS de un modelo de atención fundado en un régimen de trabajo voluntario que abarca a más del 90% del personal operativo.
- Una mínima oferta de servicios.
- La resistencia de las autoridades del MSPAS a negociar aspectos del modelo con organizaciones sin fines de lucro y comunitarias.
- Lo reducido del presupuesto asignado a la extensión de cobertura a los servicios de salud.

Queda en evidencia el riesgo de mal funcionamiento de los organismos privados y se constatan problemas en la ejecución de los programas básicos: discontinuidad e irregularidad de los servicios, baja ejecución presupuestaria de los organismos proveedores, dudosa calidad y eficacia de los programas, baja calidad de la información generada.

Se valoran positivamente los esfuerzos para agilizar y racionalizar la administración y transparentar la ejecución del gasto público en salud, que tiene como primer resultado visible la reducción de costos en medicamentos, materiales y equipos⁷. Asimismo la creación de un sistema de información sobre las condiciones generales de la salud a niveles nacional y regional. No obstante, la descentralización se ha limitado a los niveles centrales del MSPAS y está prácticamente ausente la participación comunitaria.

Seguridad social

La autonomía del IGSS continúa suspendida en la práctica, ya que depende del poder político de turno y está bajo la influencia de la gran empresa privada. La deuda del Estado sigue en ascenso y sin perspectivas de ser saldada⁸. La mora en las contribuciones y las prácticas evasivas de la empresa privada se mantienen sin correctivos⁹.

Tres de cada cuatro trabajadores en actividad no están afiliados al IGSS y se mantiene la tendencia a la disminución de la cobertura. No se conocen planes para la incorporación de los trabajadores informales, independientes, micro empresas, trabajadores rurales ni para la ampliación y extensión del EMA al resto del país, programas de seguro de desempleo y paro forzoso o mejora de prestaciones, ampliación de la protección a dependientes menores de edad. Las pensiones percibidas por el 80% de los jubilados son inferiores al 20%¹⁰ del salario mínimo.

Sin embargo, se ha evidenciado que los fondos de la Seguridad Social fueron destinados a cubrir déficits del Estado y financiar operaciones lucrativas de particulares en el mercado especulativo; por lo que las dificultades de financiamiento se originan en la complacencia oficial hacia sectores influyentes de la empresa privada. A pesar de estudios actuariales, realizados con seriedad, que demuestran la solvencia del sistema, se insiste en que el sistema de Seguridad Social es insostenible.

La reforma planteada desde 1997 por el Gabinete Social, implica la sustitución del sistema de pensiones del IGSS por un sistema de capitalización individual que cercena el principio fundamental de la solidaridad social y expone a los trabajadores a los riesgos de la economía de mercado regida por el interés de lucro privado. Es muy negativo que, a pesar del generalizado rechazo a la reforma, la actual administración continúe aplicándola¹¹; lo que pone en riesgo la propia existencia del sistema de Seguridad Social.

Educación

En materia de educación, los Acuerdos de Paz, plantean el aumento del gasto público, universalizar para el año 2,000 la cobertura de educación primaria para los tres primeros grados, aumentar el alfabetismo a un 70% e impulsar una reforma educativa. El gasto en educación como porcentaje del PIB fue de 1.7% en 1997, en 1999 la asignación presupuestaria es el 2.4%. La media de América Latina de gasto en educación con relación al PIB alcanza un 4.3%. Además es necesario evaluar el peso que tiene la cooperación internacional en el financiamiento del sector.

La Ampliación de Cobertura y el PRONADE. Para junio de 1999 se registraban un total de 221,223 niños pertenecientes a 3,170 comunidades rurales. Con este dato la cobertura del Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo, PRONADE¹², estaría en un 88% de su meta, que es 250,000 niños atendidos. Sin embargo, la cobertura se está sobrestimando ya que también atiende educación preprimaria; cubre a muchos niños y niñas con sobre edad en las áreas rurales; se han reportado traslados de niños y niñas del sistema público tradicional al PRONADE; por lo que no hay un aumento de la asistencia neta para el país.

En este Programa puede observarse que aunque se conserva un financiamiento público directo, hay un costo indirecto a través del personal voluntario, así como una reducción de la responsabilidad estatal en la construcción de infraestructura.

Alfabetización. Con la participación de un importante número de organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, el analfabetismo se redujo a un 32.7%, manteniendo la tendencia de reducirlo para el año 2000 hasta el 30% , como lo establecen los Acuerdos de Paz.

Sin embargo es preocupante que el presupuesto para la alfabetización se reducirá para el próximo año en más de Q220 millones, que por disposición constitucional deben pasar al deporte a partir del año 2000.

Comisión Consultiva para la Reforma Educativa.

Habiendo concluido su mandato la Comisión Paritaria de Reforma Educativa, COPARE, corresponde ahora a la Comisión Consultiva trabajar en la consulta sobre el Diseño de Reforma Educativa y la ejecución de dicha reforma. La Comisión Consultiva es un amplio y plural foro de discusión que ha dado importantes aportes, aunque su actividad se ha visto afectada por las acciones de grupos de maestros y dueños de colegios privados que se oponen a la reforma.

Vivienda

Actualmente el déficit habitacional acumulado, alcanza aproximadamente un millón y medio de viviendas, con un crecimiento anual de alrededor de 43 mil unidades. Las construcciones no cubren ni siquiera este déficit y las acciones del Gobierno no contemplan criterios de urbanización u ordenamiento territorial. La mayoría de ellas giran en torno al Fondo Guatemalteco para la Vivienda –FOGUAVI–, institución que presenta los siguientes inconvenientes:

- Préstamos en condiciones de mercado: es evidente que la mayoría de las familias no son sujetas de crédito y cuando logran reunir los requisitos se ven imposibilitadas para pagar las altas y variables tasas de interés.
- Por falta de supervisión el subsidio directo del FOGUAVI de Q12 mil, originó la especulación en los precios de los lotes.
- Los diferentes proyectos habitacionales de tipo popular han quedado a discrecionalidad de las empresas constructoras y frecuentemente no cubren los requisitos mínimos de seguridad ni de calidad.
- La exclusión de representantes de los Asentamientos de la Junta Directiva del FOGUAVI, inclina su conformación hacia la representación del sector privado y gubernamental, incumpliendo de esta forma el mandato de los Acuerdos¹³.

Por su misma concepción, la política gubernamental de vivienda está destinada al fracaso. No ha beneficia-

do a los más pobres, no neutraliza el crecimiento anual de la demanda habitacional; es expresión de políticas de inaccesibilidad popular al crédito y sólo ha sido fuente de beneficio para empresas constructoras y bancos privados.

Política laboral

Las Políticas gubernamentales de “flexibilidad” laboral están dirigidas a eliminar la tutelaridad de la legislación laboral, entre otras, iniciativas como la Ley que regula la Huelga de los Trabajadores del Estado y El Programa Temporal de Movilidad y Reinserción Laboral de los Servidores Públicos, se han traducido en el despido de miles de trabajadores, limitación o eliminación de garantías de estabilidad laboral para contratar personal por contrato o tiempo definido sin prestaciones laborales, y la flexibilización de las leyes laborales para realizar despidos sin mayores contratiempos; bajo nivel de conciliación y resolución de conflictos laborales y en un débil poder coercitivo para su solución.

Producto de ello, MINUGUA en su noveno informe señaló que el ejercicio de la libertad sindical está afectado al no haber una adecuada protección estatal contra las prácticas antisindicales¹⁴. También atenta contra la libertad sindical la práctica de denunciar penalmente a dirigentes sindicales por motivo de conflictos laborales, algunos de los cuales fueron encarcelados. Continúan pendientes las modificaciones relacionadas con la Libertad Sindical y Negociación Colectiva¹⁵, de acuerdo a las recomendaciones del Comité de Expertos de la OIT.

Empleo y salarios. La creciente brecha entre el costo de la canasta básica de alimentos y el salario mínimo vigente, pone en peligro la subsistencia y reproducción de la fuerza de trabajo y conduce únicamente al deterioro de las condiciones de vida del trabajador. Se debe considerar que el costo mensual de la canasta básica es de mil 300 quetzales y el salario mínimo urbano de 650¹⁶.

La principal variable de redistribución del ingreso es el salario y el ingreso equivalente a los servicios sociales que el Estado proporciona a la población. A pesar del crecimiento económico los salarios reales se han mantenido constantes y se han reducido los servicios y prestaciones del Estado, por lo que ha prevalecido una distribución del ingreso en favor de la ganancia, lo cual ha incrementado la desigualdad y la pobreza.

Políticas hacia la mujer

En el ámbito de las políticas públicas, se puede afirmar que, hasta la fecha, no se ha desarrollado una política de equidad de género que refleje la voluntad de perseguir objetivos de mediano y/o largo alcance; no se ha implementado un Plan Nacional ni tampoco políticas sectoriales; el enfoque ha sido desarrollar una serie de programas y proyectos como: bancos comunales para mujeres indígenas, Programa Eduquemos a la Niña, etc., y que reflejan la escasa prioridad que presentan las políticas de equidad en el mismo¹⁷.

Las iniciativas legales más importantes en favor de las mujeres se encuentran detenidas en el Congreso: Proyecto de Ley de Creación del Instituto Nacional de la Mujer -INAM-, Iniciativa sobre cuotas de Participación Política, Reformas al Código del Trabajo, etc.

En el aspecto político es donde han habido mayores avances en la temática de la mujer. Sin embargo, ello se debe reconocer como un logro de los Acuerdos de Paz y de la

sociedad civil, especialmente del movimiento de mujeres, quienes encontraron en la estructuración del Foro de la Mujer el mecanismo para consolidarse como un espacio amplio, legítimo, de mujeres diversas cuyo actual reto es la institucionalización y la negociación de sus propuestas.

Como producto del acuerdo respectivo, se logró la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena dentro de la estructura del Gobierno; concreción que abre la posibilidad de desarrollar medidas de acción afirmativa amparadas por la Convención de la Mujer y representa un avance inicial con relación a los compromisos de las mujeres establecidos en los Acuerdos.

Continúan pendientes las acciones de divulgación apropiada, en el ámbito nacional, acerca de los derechos contemplados en la Convención para la eliminación de todas las formas de Discriminación contra la Mujer, la tipificación del delito de acoso sexual, la normativa para trabajadores de casa particular, así como los derechos laborales de las mujeres entre otras acciones contempladas por los Acuerdos de Paz.





Desarrollo rural y situación agraria

La temática agraria y del desarrollo rural ocupa un lugar de gran importancia en el conjunto de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, a casi tres años de firmado el Acuerdo de Paz Firme y Duradera no se han producido transformaciones profundas en el agro que puedan reflejar el cumplimiento de los compromisos sobre este tema.

A pesar de una actitud de apertura ministerial al diálogo, y de intentos de coordinación interinstitucional y de planificación estratégica, los hechos y los resultados no reflejan avances concretos ni impactos reales positivos en la población rural guatemalteca.

Han sido las acciones de organización institucional, de planificación de largo plazo y de negociaciones en el seno de la Comisión Paritaria de Derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, las que han consumido el tiempo transcurrido sin que existan, hasta la fecha, resultados cualitativos concretos que modifiquen la situación del campo y de sus habitantes.

Al igual que en otros temas estructurales de fondo, la temática agraria es otro escenario en el cual los grupos de poder desarrollan acciones para impedir el cumplimiento de los compromisos de la paz.

Igualmente, la falta de avances concretos en este tema es expresión de que, por bien intencionadas que aparenten ser las políticas ministeriales, dentro del marco del tipo de Estado y de políticas que promueve el actual Gobierno, es imposible cumplir los Acuerdos de Paz debidamente.

Al papel preeminente y rector que se le otorga al mercado en el ámbito rural, se acompaña la función del Estado como mero facilitador y complemento de la acción de la empresa privada agrícola. En este contexto, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación –MAGA– está concebido para atender al ínfimo porcentaje de 4 % de agricultores excedentarios, en tanto a los Fondos Sociales se les asigna la atención del 96 % de agricultores que están en condición de subsistencia e infrsubsistencia.

El modelo promovido por el Ministerio se basa en el juego del libre mercado en donde se propone convertir al campesino en “empresario”, y lograr que las ventajas comparativas se conviertan en competitivas, con el propósito de la inserción en la economía globalizada.

Sumado a lo anterior, las *políticas macroeconómicas gubernamentales* —al estar enfocadas hacia el beneficio de los sectores del poder económico y la centralidad urbana—, tampoco constituyeron instrumentos para el desarrollo del campo guatemalteco, para el crecimiento de las inversiones, del empleo, de los ingresos y del acceso al crédito.

En este contexto negativo, se han desarrollado las temáticas particulares comprometidas en los Acuerdos de Paz.

En lo que corresponde a la *demanda de tierras*, apenas hace cuatro meses fue aprobado el Fondo de Tierras —FONTIERRAS— como la institución encargada de atenderla. Aún está en su fase de organización institucional interna y, por tanto, no ha generado resultados concretos. Transitoriamente, la demanda de tierra había estado siendo atendida, de manera muy parcial, por el Fideicomiso Fondo de Tierras-Acuerdos de Paz, mecanismo que apenas ha entregado alrededor de 17 fincas en los departamentos considerados más conflictivos como Petén, Alta Verapaz, Izabal, Quiché, San Marcos y Suchitepéquez.

Es necesario insistir que el Fondo de Tierras no está concebido como un mecanismo exclusivamente financiero, sino como una especie de banco del cual deberán formar parte, y ponerse a disponibilidad, las tierras nacionales que han sido entregadas de manera irregular en las áreas de la Franja Transversal del Norte y Petén.

Debe abordarse a fondo la problemática de la tenencia, uso y propiedad de la tierra.

Es bien sabido que la sola dotación de tierras no es suficiente para generar el desarrollo. Debe acompañarse de *asistencia técnica y crediticia*, para lo cual fue creado el Banco de Desarrollo Rural, BANRURAL. A pesar de resultados positivos que éste ha generado, en el fondo está totalmente limitado y condicionado por un sistema financiero estructurado para producir enormes ganancias a los grandes sectores económicos, y no para promover el desarrollo de los más empobrecidos y del país en su conjunto. Esta situación nos demuestra nue-

vamente que, aunque existan instrumentos positivos, sus propósitos no serán viables si su acción no está acompañada de políticas globales adecuadas y de un necesario papel regulador del Estado.

En lo que corresponde a *la conflictividad agraria*, se ha producido una disminución temporal que se corresponde con un compás de espera de los grupos campesinos, que puede comenzar a agotarse de un momento a otro, en la medida en que la demanda de tierra y la resolución profunda de los conflictos no sean atendidas seria y sosteniblemente. La Dependencia Presidencial de Resolución de Conflictos sobre la Tierra, CONTIERRA, ha tenido una política errática que se ha caracterizado por un cambio frecuente de director y de metodología de tratamiento de conflictos. Está autolimitada por su propia y restrictiva normatividad, por la integración de su directiva y por la falta de recursos. Ha generado un acercamiento entre la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, CNOC, y la Cámara del Agro, pero su efectividad sostenible sólo se logrará si se superan los elementos mencionados.

Los conflictos de tierra están muy asociados con el tema de la *certeza jurídica*. En este sentido, es un hecho que el compromiso relativo al *Catastro* igualmente registra un enorme rezago e incumplimiento. Su normativa legal está en discusión dentro de la Comisión Paritaria de Derechos Relativos a la Tierra. A pesar de que se han iniciado proyectos pilotos de levantamiento de información catastral en algunos municipios de los departamentos de Sacatepéquez, Petén, Verapaces, Zacapa y Chiquimula, y algunos programas no gubernamentales de preparación de promotores catastrales comunitarios, es un hecho que este es uno de los compromisos que encuentra mayor resistencia y oposición activa por parte de quienes han sido beneficiarios de los despojos, abusos y arbitrariedades.

Los mismos Acuerdos de Paz plantean que la solución global en el campo no se expresa exclusiva ni preeminentemente en lo agropecuario, sino en un horizonte más global que es el *Desarrollo Rural*. El Gobierno le ha dado un tratamiento focalizado, disperso y sin una visión de conjunto sobre elementos estructurales. Promueve una visión muy particular que no incorpora los elementos trazados por los Acuerdos¹⁸ y que, por el contrario, ha estado dirigida a beneficiar las áreas de gobierno municipal del PAN y a los empresarios agrícolas e industriales que se están beneficiando con los nego-

cios de la telefonía rural y de la construcción de carreteras. Por consiguiente, puede afirmarse que el compromiso de desarrollar grandes programas de desarrollo rural en el campo guatemalteco, tampoco se han cumplido.

En lo que respecta al *Medio Ambiente y Recursos Naturales*, no se han producido resultados relevantes en los años de implementación de los Acuerdos. Solamente se ha implementado un programa de reforestación y de fortalecimiento de la administración forestal municipal y comunal; concesiones forestales y manejo de áreas protegidas, decididas unilateralmente; y recientemente un plan de manejo integrado de recursos hídricos.

En lo relacionado con el compromiso de promover la *Jurisdicción Agraria y Ambiental*, no se ha avanzado prácticamente nada. Hasta hace poco, se suscribió un convenio entre la Unidad Técnico Jurídica del Ministe-

rio de Agricultura y la Unión Mundial de Agraristas Universitarios, para comenzar a darle tratamiento a un tema que es fundamental para el tratamiento de importantes componentes de la situación agraria en Guatemala.

Los mecanismos de *Participación* se han visto expresados de distintas maneras. Han ido desde el trabajo de la Comisión Paritaria de Derechos Relativos a la Tierra, que se ha constituido en un importante, aunque lento, espacio de discusión y negociación sobre importantes aspectos rurales de los Acuerdos, hasta mecanismos muy limitados –y en algunos casos, casi formales– de participación campesina, como lo que se expresa en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, CONADEA, o las Redes de Agentes de Desarrollo Agropecuario Sostenible, RADEAS. En ambos casos, la participación campesina es débil, además de que el espacio mismo es fundamentalmente deliberativo.

Política fiscal

La política fiscal es el compromiso de los Acuerdos que sufre el mayor y más negativo nivel de rezago, lo cual ha incidido en forma determinante en el incumplimiento de las metas de gasto público e inversión social y en la sostenibilidad futura del proceso.

La Política Fiscal, según los Acuerdos de Paz, está llamada a jugar un papel regulador y estabilizador de la actividad económica, a constituirse en un factor fundamental para el desarrollo, el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica, una recaudación suficiente y un gasto público basado en la equidad y la justicia.

El Gobierno ha desarrollado una Política Fiscal que no ha respondido a los compromisos adquiridos en los Acuerdos. Del lado de los ingresos, las reformas a los principales impuestos no han logrado elevar la carga tributaria a las metas establecidas, en cambio se ha reforzado la actual estructura regresiva del sistema, que se caracteriza por el enorme peso que tienen los impuestos al consumo, pagados por toda la población sin que se considere su capacidad de pago; y se ha generado un incremento desmedido en el déficit fiscal y en el endeudamiento público.

La Política Fiscal sigue respondiendo a los intereses de los grandes capitales que presionan al Gobierno para mantener privilegios que les permiten bajos niveles de tributación. Ha profundizado las condiciones de desigualdad y pobreza al presionar con más impuestos a la población de menores recursos. Como agravante, el sistema de justicia no cuenta con los instrumentos necesarios para castigar con severidad la evasión y la defraudación.

A partir de que representa los intereses de los sectores económicos más poderosos, el Gobierno no quiso hacer la reforma tributaria contenida en los Acuerdos de Paz, por lo que pretende que el financiamiento del presupuesto descansa, en los recursos de la privatización, y el camino fácil del endeudamiento público. No es sostenible financiar gastos recurrentes del Estado de esa manera¹⁹.

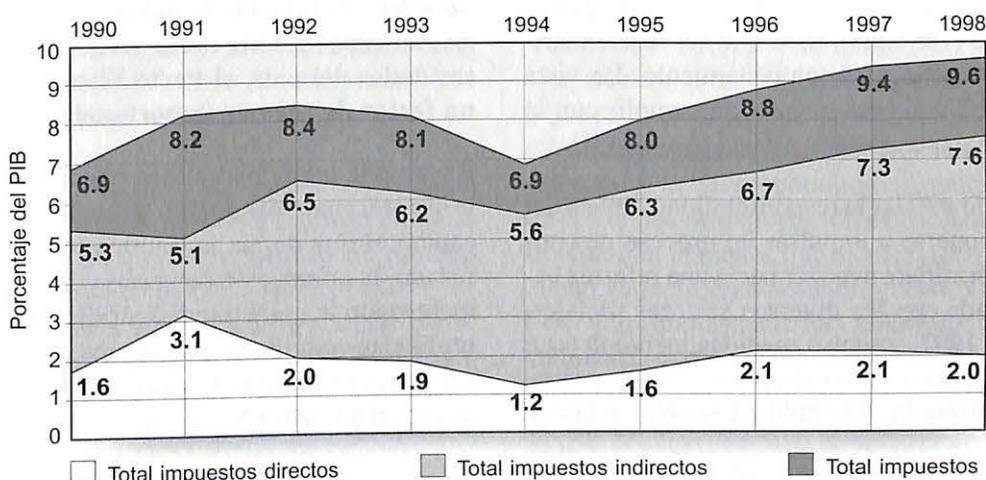
Por otro lado, las operaciones extra presupuestarias, siguen estando fuera del control de la política fiscal, lo cual ha ocasionado desajustes en las finanzas del Estado. Vale señalar que la mayoría de estas operaciones responden a razones políticas y ocultan acciones que buscan no afectar al gran capital.

Política tributaria

Las acciones del Gobierno no están dirigidas a conformar un sistema tributario justo y equitativo. Los impuestos indirectos o al consumo, continúan teniendo el principal peso en los ingresos tributarios, representando entre el 75 y el 80%, por lo que son el principal soporte de los ingresos tributarios y el impuesto sobre la renta ha tenido una caída que caracteriza una política fiscal de seguir protegiendo la concentración de la riqueza en los agentes tradicionales (ver gráfica)²⁰.

Los altos índices de evasión y la defraudación fiscal, que no han logrado ser superados con las acciones de

Impuestos directos e indirectos como porcentaje del PIB • 1990-1998



- El Impuesto Sobre la Renta (ISR) sufrió una reducción gradual en las tasas máximas de personas individuales y Jurídicas de 30% a 25%.
- La Ley del impuesto Unico Sobre Inmuebles –IUSI- (Decreto No. 122-97) fue abruptamente derogado y restituido por el Decreto 15-98, aduciéndose razones de seguridad pública, lo cual evitó una reforma que intentaba mayores recaudaciones por la vía de este impuesto.
- Se decretó una nueva Ley del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA), Decreto 99-98, que grava los activos netos o los ingresos brutos, siendo acreditable entre sí con el ISR y tiene una vigencia de cinco años.
- El Impuesto al Valor Agregado se reformó, aumentando la tasa del 7% al 10% y se hicieron algunas modificaciones que fundamentalmente agilizo la entrega del crédito fiscal a los exportadores.
- Se redujo la base del IVA en la tarifa de la energía eléctrica
- La eliminación de aranceles a los derivados del petróleo, lo que vislumbra una reducción de recursos por más de Q127 millones para 1999.

la SAT, siguen siendo el factor más grave de injusticia e inequidad. Esta caracterización de la estructura tributaria fortalece aún más la regresividad del sistema. Por otro lado, el Gobierno ha realizado algunas reformas que la refuerzan (ver cuadro).

El Gobierno no impulsa una verdadera reforma en las principales leyes fiscales, el Código Tributario y el Código Penal, que garantice terminar, de una vez por todas, con los mecanismos que estimulan la evasión, la defraudación y la elusión fiscal.

Meta de Recaudación Tributaria

El compromiso del Gobierno de incrementar los ingresos tributarios del Estado, para el año 2000, en el equivalente al 50% de la carga tributaria de 1995²¹, logrando la meta del 12% (ver tabla), tuvo que ser recalendario por la Comisión de Acompañamiento. En vista de la imposibilidad gubernamental de cumplir con la meta, ésta se tuvo que postergar hasta el año 2002.

Aquí es necesario señalar la responsabilidad directa del Gobierno, al oponerse a impulsar un proceso de concertación que permitiera avanzar hacia una reforma tributaria concertada con los diversos sectores sociales. En su lugar, en 1997, impulsó medidas incompletas e insuficientes. Varias de ellas tampoco fueron aprobadas por el Congreso de la República, acción en la que

comparten responsabilidades todos los partidos, pero especialmente el PAN y el FRG.

Luego que URNG fijara una posición respecto a que no aceptaría la recalendarización mientras no se tomaran medidas de fondo que sentaran las bases de solución permanente, se acordó la recalendarización en octubre de 1998, previo acuerdo de impulsar un programa mínimo de corto plazo que ha marchado a paso lento, avanzando únicamente en la puesta en vigor del Impuesto a las Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) y la convocatoria al Pacto Fiscal.

El Pacto Fiscal

Ante la reiterada negativa gubernamental de emprender una reforma tributaria de conformidad con los Acuerdos y, ante todo, frente a las enormes necesidades del país, el Pacto Fiscal se constituye en un factor de enorme importancia.

Presenta la gran oportunidad que, por primera vez en la historia guatemalteca, no sea exclusivamente el gran capital el que defina la política tributaria, el tipo de Estado, la orientación del gasto y las reglas del juego, incluyendo la normatividad jurídica. Definiciones tan profundas como esas deberán ser producto de la concertación entre diversos sectores de la sociedad, con nuevos parámetros y con visión de futuro.

Metas de Carga Tributaria

Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

CONCEPTO	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002
Carga Tributaria Acuerdos de Paz (metas originales 1996)		8.6	10.0	11.4	12.0		
Carga Tributaria Acuerdos de Paz (ajustada octubre 1998)		9.4	9.8	10.3	11.4	11.7	12.0
Carga Tributaria Bruta**	8.5	9.3	9.6 ^P	10.3 ^P			
Carga Tributaria Neta***		8.9	9.0				

^P Preliminar.

* La Carga Tributaria Bruta no considera las cuotas del IGSS. Tampoco se toma en cuenta el IUSI cobrado por las municipalidades ni se descuentan las devoluciones de los créditos fiscales por IVA.

** La Carga Tributaria Neta se obtiene deduciendo de la Carga Tributaria Bruta las devoluciones de los créditos fiscales por concepto de IVA. En 1997 los créditos fiscales ascendieron a 0.4% del PIB y en 1998 fueron de 0.6%.

Dentro del marco de su acuerdo de recalendarización, la Comisión de Acompañamiento estimó indispensable promover un amplio proceso de concertación con los sectores políticos, económicos y sociales de Guatemala para establecer una política fiscal que permita una visión de largo plazo y elimine la incertidumbre, definiendo reglas claras, eficientes y estables. Para ello se acordó convocar a un Foro Nacional para el Pacto Fiscal.

La idea central es partir de los compromisos firmados en la materia, a partir de las responsabilidades que tiene el Estado respecto de las políticas sociales, identificar qué tipo de política fiscal es necesaria para alcanzar esos objetivos. Identificar con claridad el origen del financiamiento, la forma en que debe realizarse el gasto; así como los mecanismos de fiscalización que deben implementarse, incluyendo la fiscalización de la sociedad. Definir cuáles deben ser los componentes de la carga tributaria y el peso de cada uno de ellos.

Para preparar las condiciones del Pacto, la Comisión de Acompañamiento convocó a la Comisión Preparatoria del Pacto Fiscal, que ha impulsado un proceso permanente y sistemático de consultas formales e informales con diferentes sectores de la sociedad guatemalteca, que generará como producto principal dos propuestas: una sobre principios y compromisos de política fiscal, y otra sobre la forma en que podría negociarse.

Administración tributaria

La Superintendencia de Administración Tributaria (SAT), constituye un importante aporte al fortalecimiento de la administración tributaria. Su calidad de entidad estatal descentralizada y con autonomía funcional, puede hacer posible que su función de administradora y organizadora del régimen tributario, logre elevar significativamente los ingresos. Pero la mayor dificultad que está encontrando, es no contar con un marco legal, tanto en el ámbito de la legislación fiscal, como en el ramo penal, que permita un fortalecimiento real de sus funciones; hasta la fecha no ha creado la unidad de Grandes Contribuyentes.

Dentro de sus funciones está la administración del sistema aduanero y establecer mecanismos de verificación de precios y origen de mercancías. A pesar de que

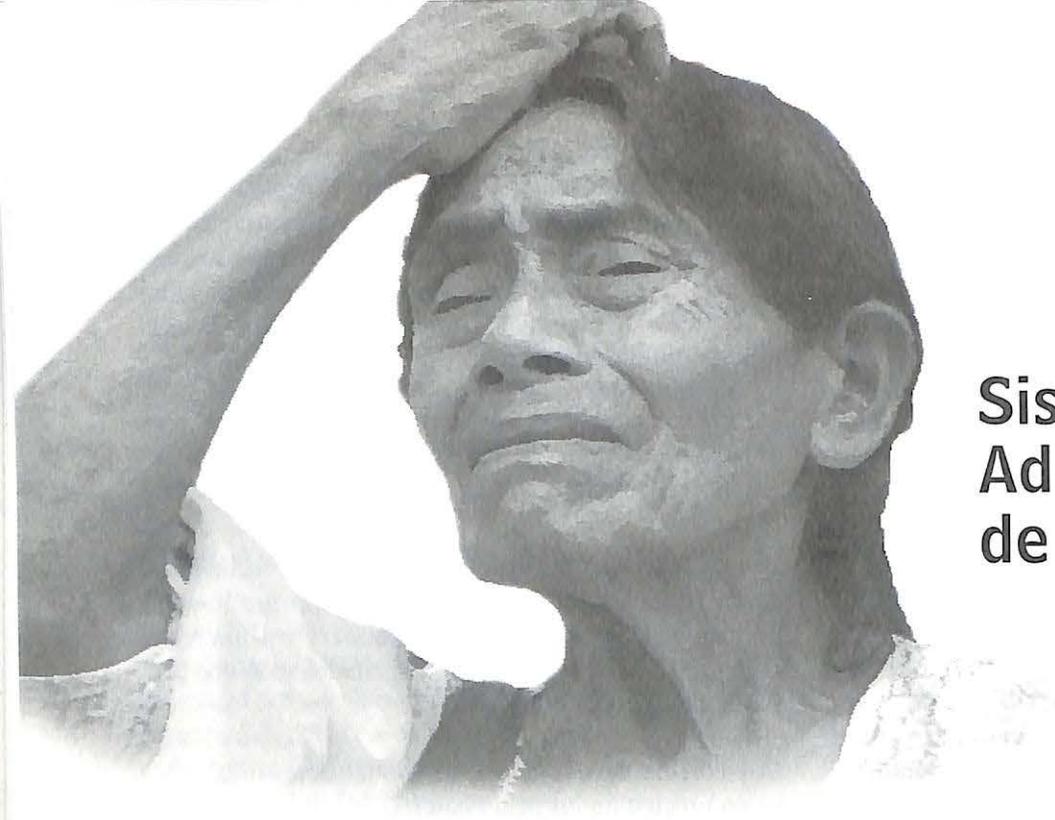
por diversos medios ha anunciado la pronta entrada en vigencia del proyecto de verificación de pre embarque, no ha sido implementado este importante mecanismo para garantizar la internación de mercancías a los precios reales para procurar una exacta tributación vía los aranceles. Por su parte la Cámara de Comercio ha presentado un recurso de inconstitucionalidad para intentar detener el proyecto.

La inminente crisis económica

La insistencia en una política económica y social basada en el neoliberalismo, que pone en primer lugar la política de equilibrio macroeconómico, y al mercado como un fin en sí mismo, está desencadenando una profunda crisis económica.

Los efectos de una demanda global deprimida y los bajos precios de los principales productos de exportación café, azúcar y banano, expresa la problemática estructural de la economía guatemalteca dependiente de productos de exportación de escaso valor agregado, los cuales a la menor turbulencia del mercado internacional generan grandes desequilibrios en la economía. Pero gran importancia han tenido los desaciertos que en materia económica ha tenido el actual Gobierno.

- El crédito otorgado al sector privado, para fines especulativos, sin ningún control.
- La fuga masiva de capitales por la desconfianza en el sistema financiero nacional.
- La demanda de dólares que han generado los inversionistas para protegerse de los efectos de la crisis económica internacional.
- La compra de más de US\$200 millones de dólares para los pagos por TELGUA y la especulación generada por el anuncio de la ampliación presupuestaria.
- El sistema financiero y bancario, que privilegia la especulación y no tiene una supervisión adecuada.
- El desequilibrio fiscal, producto de la insuficiencia de ingresos, que produce un peligroso déficit con efectos negativos en la inflación, el tipo de cambio y el endeudamiento.



Sistema de Administración de Justicia

Situación de la Justicia

A pesar de la importancia que los Acuerdos de Paz dan a la profunda reforma de la justicia, y de los esfuerzos ciudadanos por su realización, hasta la fecha permanece inalterada la situación de impunidad, arbitrariedad y corrupción que ha caracterizado a su administración.

Los resultados de procesos paradigmáticos, como los casos Myrna Mack, Xamán y Gerardi, ponen en evidencia que grupos de poder fáctico están al margen de la sanción penal y que la Justicia es presa de las influencias de los sectores privilegiados. Está a la vista que, en lo fundamental, la independencia judicial no deja de ser formal y más grave aún, que los Organismos de Estado siguen generando influencia ilícita sobre los tribunales.

En casos aislados, frente a ciudadanos desprotegidos de garantías fundamentales, se pretende dar imagen de sanciones ejemplares, pero la impunidad protege a los poderosos y a los cabecillas de las bandas del crimen organizado.

Es alarmante que un gran porcentaje de las personas privadas de su libertad, permanezcan detenidas durante largos períodos sin haber sido condenadas²². En las otras ramas de la Justicia, laboral, civil, familiar y menores, los procedimientos, resoluciones y sentencias están cargados de arbitrariedad, por lo que la aplicación incorrecta de la justicia representa otro agravio para quienes acuden en procura de la resolución judicial de sus controversias.

Es generalizado el conocimiento sobre actuaciones judiciales al margen de la ley en las que, muchas veces, media el cohecho. Estas anomalías se dan de manera particular en delitos de alta rentabilidad económica, tales como los relacionados con el narcotráfico, contrabando, estafas por entidades financieras, entre otros, lo que representa ya una profunda descomposición, pero para mayor gravedad ningún estrato social o económico está a salvo de exacciones ilegales por parte de algunos operadores de la justicia.

La incredulidad que existe sobre la eficacia de los órganos jurisdiccionales es tal, que crímenes tan indignantes como los linchamientos, ocurridos principalmente en el interior del país, son “justificados” por la inoperancia judicial. **Esto es injustificable, pero el hecho mismo de**

que tales crímenes queden generalmente sin castigo es un indicador de la escasa eficacia judicial.

Un hecho particularmente grave lo constituye la dificultad de acceso de la población indígena a los órganos jurisdiccionales, constituyendo el idioma un obstáculo para el pleno ejercicio de su derecho a la justicia.

Administración del Organismo Judicial

Durante mucho tiempo la escasa disposición de recursos económicos ha sido una excusa para la ineficiencia funcional del aparato de justicia, sin embargo, aún con la asignación limitada en el Presupuesto General del Estado, el Organismo Judicial, recurrentemente, no ha podido ejecutar su presupuesto, por lo que a la par de la demanda de recursos se deben encaminar esfuerzos por especializar la función administrativa, en la línea de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz.

No obstante ser mandatos constitucionales y tener la Corte Suprema de Justicia iniciativa de ley, no se han promovido las leyes de la Carrera Judicial y Ley de Servicio Civil del Organismo Judicial, lo que no garantiza una selección de personal sobre la base de consideraciones profesionales. De esta discrecionalidad en el nombramiento de funcionarios y personal judicial se han servido algunos para garantizar el reparto de cuotas de poder y la reproducción del aparato de impunidad.

La experiencia de estos años ha demostrado que tímidas manifestaciones de voluntad, como el establecimiento de la Escuela de Estudios Judiciales, cuyo cometido es la formación de profesionales elegibles como Jueces de Paz y de Primera Instancia, son burlados por las propias autoridades que la establecieron. Dichas medidas no se han materializado en cuerpos normativos, imperativos, lo que ilustra las carencias que acompañan este esfuerzo de reforma.

El curso propuesto en la etapa de construcción de la Paz

Es momento de ratificar el rumbo de los esfuerzos ciudadanos en este tema. Son necesidades y objetivos comunes de la sociedad guatemalteca: erradicar la

corrupción, garantizar la imparcialidad y generalidad en la aplicación de la ley, la independencia judicial y el libre acceso a la justicia, incluyendo en este rubro el derecho a su acceso en el propio idioma. Es decir, garantizar el derecho esencial de las personas a la justicia.

No obstante que algunas de las reformas constitucionales, no ratificadas en la consulta popular, contenían aspectos fundamentales para la Reforma Judicial, tal el caso de las relacionadas con la Carrera Judicial y separación de funciones jurisdiccionales y administrativas de la Corte Suprema de Justicia, es necesario avanzar en esas materias.

Un aspecto positivo lo constituye el seguimiento que los integrantes de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia²³ han dado a sus recomendaciones contenidas en el informe “Una Nueva Justicia para la Paz”, concretado recientemente en la entrega al Congreso de la República del proyecto de Ley de la Carrera Judicial. A pesar de las limitaciones apuntadas, éste desarrolla aspectos importantes de la misma, tales como la creación del Consejo de la Carrera Judicial; las Juntas de Disciplina Judicial. Norma el funcionamiento de las Comisiones de Postulación de Magistrados de las Cortes Suprema de Justicia y de Apelaciones; el ingreso, permanencia, los derechos, deberes y prohibiciones; así como los aspectos disciplinarios de la carrera.

La presente legislatura se ha comprometido a la aprobación de esta ley, y en la presente coyuntura de elección de Magistrados de las Cortes, Suprema de Justicia y de Apelaciones, también se ha comprometido a elegir a funcionarios judiciales con criterio de profesionalismo. URNG enfatiza la importancia que dicha ley sea aprobada antes de concluir el período de sesiones de este año en el Congreso de la República y sobre la necesidad de que el proceso de selección de autoridades judiciales no adquiera un carácter partidario, de repartición de cuotas y de ninguna manera esté matizado por la coyuntura electoral en curso.

Reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos

A partir de la firma de la paz, y como producto de la distensión política, existe en el país un ambiente de tolerancia y pluralismo hacia la participación política

de todas las corrientes de pensamiento y organización existentes. Estos logros, la tolerancia y el pluralismo, deben pasar a ser un patrimonio cívico de nuestra democracia, aún restringida. La propia participación de URNG en las elecciones generales en marcha, aunque con incidentes aislados de violencia, es un ejemplo del nuevo clima político.

El proceso de transición democrática al que aspiramos y que estamos construyendo, posee contenidos de forma y de fondo que demandan la necesidad de reformar la Ley Electoral y de Partidos Políticos. Es innegable que el marco jurídico electoral acusa debilidades en aspectos de participación de población ya marginada, en razón de su condición socio económica y cultural.

El Tribunal Supremo Electoral goza de prestigio, dada la transparencia con que ha conducido los procesos electorales. Es una institución que debe fortalecerse para que pueda contribuir de mejor manera a incrementar la participación y la institucionalidad democrática en nuestro país.

A instancias del Tribunal Supremo Electoral se instaló la Comisión de Reforma Electoral, prevista en el Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral. La misma emitió sus recomendaciones en el mes de mayo de 1998 y oportunamente fueron presentadas como iniciativa de ley al Congreso de la República. A pesar que en la formulación de las recomendaciones **participaron todos los partidos políticos representados en el legislativo** y que el documento fuera producto de consenso de la comisión, sin excepción, todos los partidos desatendieron la importancia de las reformas; especial responsabilidad tiene el PAN ya que en aspectos importantes se retractó de los consensos alcanzados.

En último momento la discusión de las reformas a la Ley Electoral y de Partidos Políticos fue escenario para la discusión de los particulares intereses de cada partido, es decir que una vez más, frente a decisiones de Estado que deberían constituir un compromiso nacional, los partidos políticos privilegiaron sus posiciones sectarias.

El hecho de acudir a las Elecciones Generales de este año, después de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, con la misma legislación electoral es un obstáculo al proceso democrático. Esta es una responsabilidad política que debe señalarse categóricamente. La

presente legislatura y los partidos políticos allí representados son responsables de:

1. Que un número importante de ciudadanos inscritos en el padrón electoral no podrá ejercer su derecho al sufragio, por no poder movilizarse hacia las cabeceras municipales, lugar donde se concentran las urnas electorales. Esto significa que el sistema electoral, aleja deliberadamente a un grueso de población apta para el ejercicio del voto de las urnas electorales.
2. De que un número aproximado de medio millón de ciudadanos y ciudadanas que emigran temporalmente a realizar labores agrícolas a la costa sur y boca costa del país tampoco podrán emitir su voto.
3. Que los partidos políticos no estén obligados a limitar el gasto de las campañas a una cantidad razonable, a dar cuenta ante el Tribunal Supremo Electoral y mucho menos ante la opinión pública acerca de las fuentes de su financiamiento, presumiéndose, que pueda darse por medio de actividades ilícitas, tal como es conocido, es el caso de uno de los candidatos que compite por la Presidencia de la República; ya que su anterior campaña electoral fue financiada por personas dedicadas al contrabando y al narcotráfico.
4. Que para el ejercicio del sufragio aún se tenga que hacer uso de la Cédula de Vecindad, documento que ya no es confiable por el mal uso que en los registros civiles municipales se ha hecho de él.
5. **Que se permita el abuso en la publicación de encuestas simuladas de opinión dirigidas a manipular a los electores, creando escenarios políticos a la medida de los intereses de los partidos con alto poder económico.**

Por eso resulta contradictorio, que los que tuvieron la responsabilidad de aprobar la Reforma Electoral hagan ahora llamados para superar, los previsibles niveles de ausentismo electoral, los indicadores de escasa cultura política, y la secular marginación de pueblos indígenas y de mujeres.

Con sobrada razón existe preocupación sobre el deterioro de la legitimidad democrática que representan las crecientes cifras de apatía electoral y su efecto profundo sobre la gobernabilidad del país. URNG ratifica su compromiso de superar estas deficiencias y limitaciones del Sistema Electoral y de Partidos Políticos.



Democratización del Estado y desarrollo participativo

Los Acuerdos parten de la necesidad de fortalecer la participación de la sociedad guatemalteca en la profundización de la democracia y la construcción del desarrollo del país. Plantean que el Estado debe fortalecerse y democratizarse a través de un proceso real de descentralización con la participación activa de los sectores de la sociedad.

Democracia y desarrollo son dos factores que van entrelazados y se sustentan en la participación de la sociedad en la toma de decisiones y en la solución de sus propias necesidades. Los Acuerdos delinean una serie de iniciativas tendientes a desarrollar un proceso de descentralización del Estado, entendido éste como uno en el cual se trasladan funciones, recursos y capacidad de decisión a entes próximos a la población (local, municipal, regional y nacional) que gozan de autonomía, tomando en cuenta la participación de la sociedad en la toma de decisiones relativas al diseño, ejecución y fiscalización de las políticas públicas.

Los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, debieran representar un espacio de participación de la sociedad en la toma de decisiones sobre los aspectos que la afecten o beneficien en el ámbito municipal, departamental, regional y nacional y desempeñar un papel fundamental para la consolidación democrática, el desarrollo participativo y la descentralización del Estado.

Debe decirse que los Consejos que funcionan en la actualidad no constituyen el sistema definido en los Acuerdos, ya que todavía no se ha ampliado la participación de los diferentes sectores de la población y su funcionamiento se ha convertido, principalmente, en un espacio para la repartición de proyectos dirigidos, generalmente a población afín al partido de Gobierno; además que no funcionan acorde a un plan nacional. Por otro lado, según la reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo ya vigente, serán los Consejos de Desarrollo los que propongan las ternas para elegir Gobernadores en todo el país; lo que hace todavía más urgente el trámite de reforma de su propia ley.

Municipalización. Es significativo señalar que se han dado avances ejemplares en el ámbito local. Los gobiernos locales indígenas²⁴ han aumentado durante los últimos años, desempeñando una labor importante en sus comunidades y municipios²⁵. A pesar de los avances logrados en la materia, hace falta incrementar la participación de las comunidades indígenas y las mujeres en la toma de decisiones sobre todo en los asuntos que les afecten, como un factor prioritario del desarrollo nacional.

La Reforma al Código Municipal es uno de los compromisos más retrasados, que se inscribe en la necesidad del fortalecimiento de los gobiernos locales, la participación activa de las municipalidades en el desarrollo de sus comunidades y el fortalecimiento de la capacidad de la gestión del Estado. La Comisión Paritaria de Reforma y Participación incorporó, en una propuesta de ley, aspectos multiétnicos, pluriculturales y multilingües, para ser tomados en cuenta en el Nuevo Código Municipal.

Administración pública. Después de treinta meses de la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, la administración pública no logra convertirse en un instrumento eficiente al servicio de las políticas de desarrollo. La planificación y decisiones siguen estando altamente concentradas en el centro. Las acciones que el Gobierno ha impulsado, tendientes hacia imponer una concepción gerencial que desvirtúa la gestión gubernamental, no están dirigidas a lograr una verdadera transferencia del poder de decisión a los gobiernos locales, a las organizaciones comunitarias y representativas o incluso a los consejos de desarrollo²⁶.

El uso de los recursos del Gobierno, por entes administrativos centrales, continúa siendo una de las grandes debilidades del sistema, a tal grado que la forma en

que se utilizan y administran los mismos se refleja en resultados de baja productividad y rentabilidad social. La privatización no es más que una práctica que desnaturaliza el contenido de los Acuerdos de Paz.

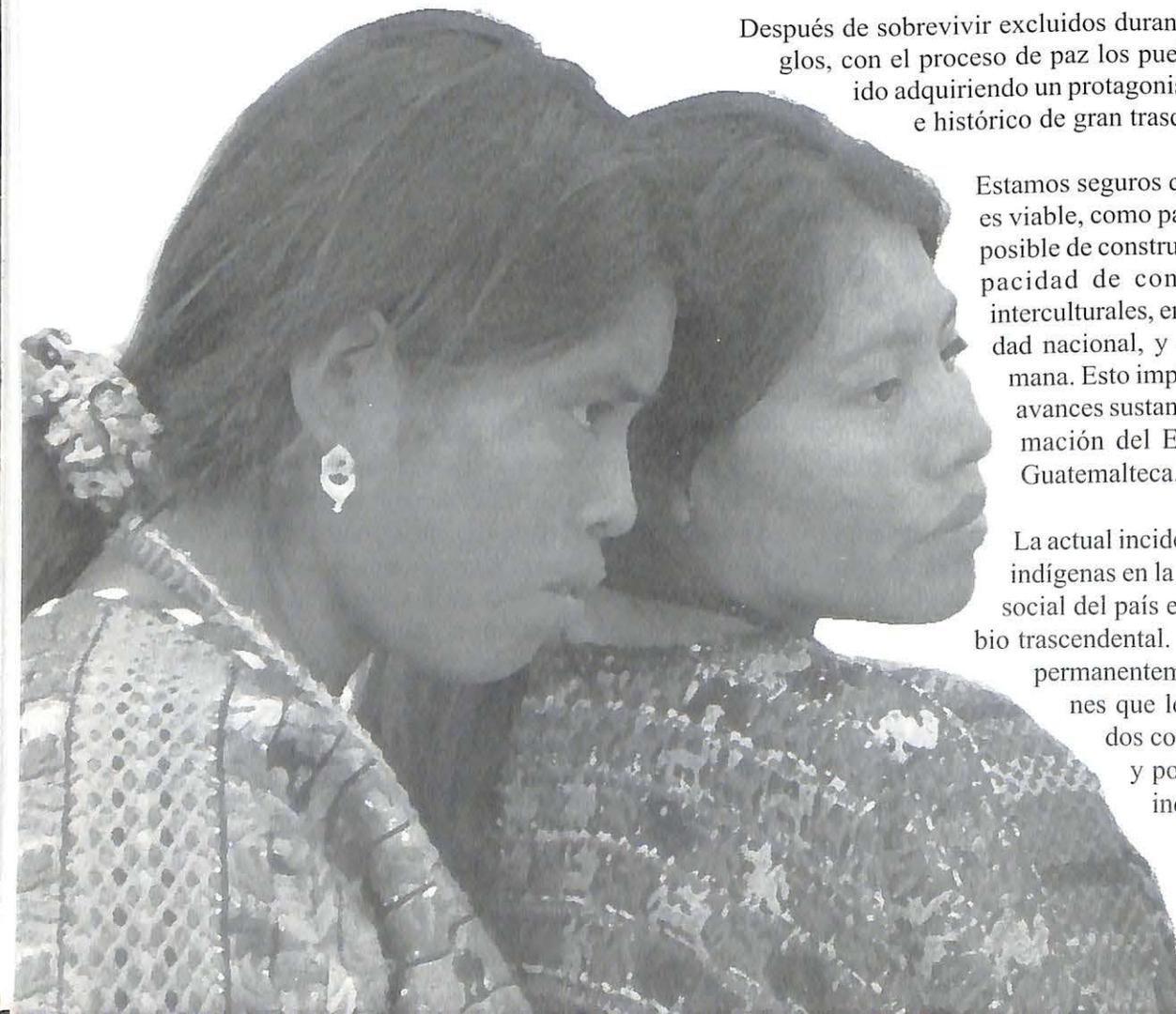
No se puede dejar de mencionar que no ha sido reformada la Ley de la Contraloría de Cuentas²⁷, institución descentralizada que fiscaliza los ingresos, egresos y en general todo interés hacendario de los organismos del Estado, dando lugar a que los recursos continúen siendo objeto de manejos anómalos. En general la profesionalización y dignificación de los servidores públicos sigue rezagada. El mal manejo de los recursos sigue impune, dado que las sanciones penales no llegan a constituir un instrumento jurídico que permita castigos ejemplares.

Identidad y derechos de los Pueblos Indígenas

Después de sobrevivir excluidos durante más de cinco siglos, con el proceso de paz los pueblos indígenas han ido adquiriendo un protagonismo social, político e histórico de gran trascendencia.

Estamos seguros que Guatemala sólo es viable, como país, y la democracia posible de construir, si tenemos la capacidad de construir relaciones interculturales, en el marco de la unidad nacional, y de la dignidad humana. Esto implica la necesidad de avances sustantivos en la transformación del Estado y la Nación Guatemalteca.

La actual incidencia de los pueblos indígenas en la dinámica política y social del país es de por sí un cambio trascendental. De ser marginados permanentemente de las decisiones que les competen, negados como sujetos sociales y políticos, los pueblos indígenas pasan a ser



sujetos imprescindibles en la definición de cualquier proyecto de Nación.

Aunque todavía falta mucho por hacer, en estos años los guatemaltecos hemos venido cambiando, lenta aunque perceptiblemente, en las relaciones interculturales e interétnicas. Se ha generalizado el reconocimiento que nuestro país es una Nación multiétnica, pluricultural y multilingüe. El “estigma social” de ser indígena, se ha transformado hacia la reivindicación y orgullo de ser maya.

Las comisiones paritarias en el proceso de construcción de la interculturalidad

A partir del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, se crearon las comisiones paritarias, integradas por igual número de representantes del Gobierno y de las organizaciones indígenas. A pesar que los resultados de dichas comisiones han sido diversos, constituyen las líneas a seguir en la construcción de relaciones interculturales que posibiliten la creación de un Estado de pluralidad étnica y cultural.

Un grave obstáculo para cumplir las recomendaciones de algunas comisiones fue que no se ratificaran las reformas constitucionales. En general, fue muy negativa la forma en que los que promovieron el NO, al mismo tiempo velada y abiertamente promovieron el racismo, lo que ha generado niveles de desconfianza y escepticismo en algunos sectores indígenas.

La **Comisión de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala**, presentó la “Propuesta de Modalidad de Oficialización de los Idiomas Indígenas de Guatemala” que establece, entre otras, la distinción entre derechos lingüísticos oficiales y derechos lingüísticos colectivos; el reconocimiento de la igualdad en dignidad y derechos que tienen todas las lenguas guatemaltecas; la diferenciación entre Lenguas Territoriales, Lenguas Comunitarias y Lenguas Especiales; los ámbitos de uso en que se oficializaran los diferentes idiomas y la implementación gradual de la oficialización.

El trabajo de la **Comisión para los Lugares Sagrados** se vio limitado por las dificultades para encontrar con-

senso en la misma. Su integración permitió avanzar en criterios generales para la identificación de los lugares sagrados vinculados a la espiritualidad indígena, así como en la necesidad de definir un régimen de preservación que garantice su conservación y la utilización ritual, garantizando el debido respeto a los guías espirituales indígenas. Pero una de las diferencias más grandes se refiere a los lugares de culto que se encuentran en propiedad privada, que crean problemas para el acceso y la administración y cuidado de los mismos.

La falta de cumplimiento de lo suscrito por el Gobierno, ha impedido que se inicie la modificación de las leyes y reglamentos para redefinir, con la participación de los pueblos indígenas, a las entidades del Estado encargadas de la conservación y administración de los templos y centros ceremoniales.

La **Comisión Paritaria de Reforma Educativa**, produjo el diseño de la Reforma Educativa que ha sido reconocido como un aporte trascendental para la construcción de una nueva Nación. Este diseño ha sido trasladado a la **Comisión Consultiva de Reforma Educativa**²⁸ la que ha comenzado a desarrollar su trabajo, a pesar de oposiciones de sectores que deberían apoyarla.

La complejidad de la temática que decidió tratar la **Comisión para la Reforma y Participación**, ha incidido en que los resultados de la misma se vayan presentando muy lentamente; se dieron dificultades en su funcionamiento y los cambios dados en su integración han dificultado los avances en la misma. Han presentado al Congreso de la República propuestas para el proyecto de Reforma al Código Municipal, y deben dar su dictamen sobre el Anteproyecto de Ley de Consejos de Desarrollo.

La **Comisión de Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas** es una de las paritarias que con mayor rapidez empezó a dar resultados. La aprobación de la Ley del Fondo de Tierras, es resultado importante de su trabajo; actualmente trabaja activamente en la Ley del Catastro.

Producto de largos y tenaces años de negociaciones con el Gobierno, fue creada recientemente la **Defensoría de la Mujer Indígena**, la cual se encuentra en proceso de organización interna. Las mujeres indígenas, además, han contribuido significativamente a la confor-

mación y desarrollo del Foro de la Mujer, en donde se encuentran representadas a partir de las comunidades lingüísticas.

Un elemento muy negativo, nuevamente expresión del tipo de Estado que promueve el actual Gobierno, es la reforma a la Ley de Radiocomunicaciones que ha impedido el acceso a frecuencias radiales para organizaciones o comunidades indígenas; fundamentalmente por la orientación hacia privilegiar los aspectos económi-

cos que la Superintendencia de Telecomunicaciones ha definido. La mecánica de realizar subastas, sin poner en la balanza otra consideración que no sea el dinero; crea obstáculos insalvables para que las organizaciones indígenas puedan tener acceso a frecuencias con suficiente penetración.

Respecto de la Normativa Consuetudinaria, con la imposibilidad de aprobar las Reformas Constitucionales, se ha quedado temporalmente detenida.

El Informe de la CEH y los Derechos Humanos

La presentación del Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico constituyó uno de los hechos más trascendentales de la historia reciente. Los Comisionados y todo el personal que participó en este arduo trabajo de investigación y análisis realizaron un aporte de gran trascendencia para el proceso de reconciliación nacional.



En URNG mantuvimos una posición coherente y consecuente con nuestros principios revolucionarios, el respeto a las víctimas, sus familias y nuestra firme decisión política de avanzar en la conciliación nacional. Por esa razón desde la instalación de la Comisión nuestro dirigente máximo en esa fecha, el Comandante Rolando Morán, expresó nuestro total respaldo al trabajo que estaban iniciando; y posteriormente trasladamos toda la información que nos fue solicitada. Con ese espíritu dimos a conocer nuestra posición oficial sobre el Informe²⁹ que nos fue entregado en el acto solemne del 25 de febrero del presente año.

Contrastante ha sido la actitud del Gobierno y sus funcionarios. Se inició con la negativa a proporcionar toda la información que la CEH solicitara; pasó por el acto de irrespeto cometido por el Presidente del Ejecutivo, al negarse a recibir el informe personalmente. Posteriormente, el Ministro de la Defensa de ese momento relativizó el contenido del Informe y expresó “esa es la opinión de la Comisión”. Terminó con la ligereza que caracteriza a la “Respuesta inicial del Gobierno de la República al Informe de la CEH”.

Respecto de las recomendaciones del Informe, el argumento del Gobierno de que las mismas ya estaban contenidas en los Acuerdos de Paz, y que sólo acatarían las que estuvieran expresamente recogidas en los Acuerdos es muy cuestionable, ya que limitaría las recomendaciones de todas las Comisiones creadas en el proceso, que basadas en el contenido de los mismos, los profundiza y desarrolla.

La única acción gubernamental ha sido por medio de la Secretaría de la Paz, que ha dado paso a un limitado Programa Nacional de Resarcimiento y/o Asistencia a las Víctimas de Violaciones a los Derechos Humanos del Conflicto Armado Interno; con el apoyo de COPREDEH y de FONAPAZ, el programa focaliza sus esfuerzos en: Quiché, Chimaltenango, Huehuetenango, San Marcos, Petén y Sololá ejecutando diversas acciones para reparar los daños causados. Lamentablemente el programa no ha sido suficientemente concertado con las organizaciones de los familiares de las víctimas de violaciones a derechos humanos, lo cual cuestiona la efectividad y espíritu del mismo.

El informe de la Comisión registró un total de 42,275 víctimas, entre hombres, mujeres y niños. De ellas,

23,671 corresponden a víctimas de ejecuciones arbitrarias y 6,159 a víctimas de desaparición forzada. El 93% de las violaciones de los derechos humanos y hechos de violencia fueron atribuidos al Estado, en tanto las acciones fueron realizadas por funcionarios públicos y agencias estatales, incluyendo el 92% de las ejecuciones arbitrarias y el 91% de las desapariciones forzadas. Así mismo, se registraron 626 masacres atribuidas a las fuerzas armadas.

La Comisión constató que las acciones que atentaron contra los derechos humanos se prolongaron de forma persistente, con especial gravedad, llegando al genocidio, durante los años de 1978 al 1984, período en el cual se registraron el 91% de las mismas. **Sólo en 1982, durante el Gobierno de facto de Efraín Ríos Mont, se dieron el 48% de todos los casos**³⁰.

Los avances en materia de Derechos Humanos aún no llegan al punto en que pueda hablarse de una consolidación plena, que lleve a los ciudadanos a tener la certeza de que las formas de terrorismo de Estado no puedan nuevamente ser puestas en práctica. Persisten ejecuciones extrajudiciales, la violencia social manifestada en los linchamientos, la ineficiencia de los mecanismos institucionales encargados de procurar el debido proceso y la aplicación de la justicia, la intolerancia de algunos sectores, las condiciones de discriminación por razones de género y etnia principalmente. Tal escenario se complementa con los retrocesos que en materia de derechos económicos y políticos se han registrado.

Ilustran la crítica situación en la materia, la sentencia dictada por el tribunal de Cobán, Alta Verapaz, y las recurrentes anomalías a lo largo del proceso por la masacre de Xamán. La anulación de la sentencia condenatoria por la masacre de Río Negro, las absoluciones judiciales a favor del ex Comisionado Militar Cándido Noriega, la impune fuga de varios patrulleros condenados por la Masacre de Colotenango, Huehuetenango, las amenazas a jueces y la actuación de aquellas personas encargadas de impartir justicia en el caso Gerardi.

Finalmente, URNG considera muy negativo para la construcción del sistema democrático la participación, como candidatos, de personas comprometidas en el terrorismo de Estado.

Seguridad, defensa e inteligencia



Seguridad

Es necesaria la reforma integral del sistema de seguridad ciudadana. Pero es evidente la falta de profesionalismo con la que la política de seguridad se ha venido desarrollando. Hay improvisación, ausencia de una línea de concertación, escasez de iniciativa y han sido descubiertos malos manejos financieros en los tres procesos de licitación para la compra del armamento que la PNC ha realizado.

La negativa a tomar en cuenta propuestas para la integración del Consejo Asesor de Seguridad, realizadas por parte de organizaciones sociales, influyó en que el Gobierno no decidiera integrarlo, como un auxiliar fundamental en materia de iniciativas, de fiscalización y de concertación de políticas de seguridad. En efecto, el Consejo contenido en los Acuerdos, no fue convocado y con ello se cortó uno de los puentes de comunicación con la sociedad civil, lo cual devino en el aislamiento al que ahora el Ministerio de Gobernación se enfrenta.

En el tema de seguridad pública, se llevó a cabo una todavía limitada reforma policial, aunque pareciera que los logros obtenidos hasta el momento son difíciles de sustentar en el tiempo. Los graves hechos en los que varios agentes se han visto implicados no hacen sino comprobar los señalamientos realizados por URNG en sus anteriores informes³¹. Está documentada la participación de efectivos de la PNC en actos delictivos tales como cohecho, robos, secuestros, asesinatos y la participación en varios casos de violaciones a los derechos humanos.

En lo referente a la promoción de personal, a pesar de la denuncia sobre que la mayoría de ex Guardias de Hacienda no recibieron el curso básico, no se hizo algo para reparar tal situación. Pero más preocupante aún resultó la incorporación a la PNC de personal anteriormente de alta en la Policía Militar Ambulante, en la Dirección de Inteligencia del Estado Mayor de la Defensa o en el Estado Mayor Presidencial; lo cual constituye un grave y peligroso retroceso.

La falta de regulación del ingreso a los cursos de reciclaje ha sido obstáculo para cumplir el compromiso acordado de depurar los cuerpos de seguridad del Estado, ya que se ha relativizado la idoneidad moral, intelectual y física de los miembros de la PNC. Tales anomalías en el ingreso de personal, se han complementado con la corta duración de los cursos,

ya que en tres meses es virtualmente imposible cambiar hábitos, procedimientos y prácticas que se traen desde muchos años atrás³².

También ha sido muy negativa la falta de una adecuada política de divulgación de los cursos de nuevo ingreso, lo que provoca que la población no se involucre en el proceso de la PNC y dificulta la posibilidad de elegir de acuerdo a los niveles mínimos de los requisitos de ingreso y cubrir los requisitos de las plazas a concurso. En términos reales y con propiedad no puede hablarse de una dinámica de selección seria para el ingreso a la Academia de la PNC.

Tales deficiencias podrían haberse solucionado a tiempo si el PAN no hubiera *engavetado* las reformas a la ley de la PNC propuestas por la Comisión de Acompañamiento³³. Hoy, a poco tiempo de arribar a la meta establecida de veinte mil agentes, sabiendo que la cantidad por sí sola no es suficiente, los esfuerzos se deben dirigir hacia la implementación de cursos de perfeccionamiento y en la consolidación de la Oficina de Responsabilidad Profesional.

El gasto público en seguridad ciudadana con relación al Producto Interno Bruto ha tenido un incremento de casi el 50 por ciento respecto de 1995. Por su parte, ante la inseguridad generalizada, la inversión privada también es grande, generando gastos que son añadidos como costo de producción agregado en el producto interno bruto y, por lo tanto, en la economía del país.

Pero a pesar de la significación económica de tal actividad, del número de efectivos en servicio en las empresas privadas, y de lo que ello implica para la gobernabilidad democrática por la multiplicidad de *servicios*³⁴ que tales empresas prestan, el Gobierno no cumplió con presentar el proyecto de ley que los Acuerdos de Paz establecían para normar el funcionamiento de tales empresas.

Reformar la ley para regular la portación de armas, se ha enfrentado a múltiples oposiciones por intereses de todo tipo, especialmente económicos. Es alto el índice de sub registro de armas de fuego, la magnitud del negocio se puede medir por la solicitud de los distribuidores de armas para importar varios millones de municiones en 1998 y el grave índice de muertes por heridas ocasionadas por arma de fuego, constituyendo la principal causa de muerte por causas no naturales.

La problemática de la falta de seguridad ciudadana, es utilizada como principal argumento político por grupos como el FRG y Guardianes del Vecindario convirtiendo un tema que demanda responsabilidad política, en un electoral caballo de batalla. Contrastando sus nulos aportes en la materia, ya que no han presentado ninguna iniciativas de ley sobre el tema, pero sí han obstaculizado otras, como las reformas a la Ley de la Policía Nacional Civil.

Defensa

La Misión Internacional de Verificación constató la reducción del número de efectivos militares del Ejército y la reducción de su presupuesto en términos proporcionales con el Producto Interno Bruto.

Sin embargo el despliegue actual de las fuerzas militares sigue correspondiendo a la lógica del enfrentamiento armado interno y a la política contrainsurgente con el fin de controlar a la población civil³⁵. A pesar de la falta de ratificación de las reformas constitucionales, no se justifica la actual dislocación y ubicación de las fuerzas e instalaciones militares.

El problema de la reconversión militar es un problema fundamentalmente político y por lo tanto depende de la voluntad del Ejecutivo para impulsarla. URNG afirma que es posible avanzar en la reforma de la Ley Constitutiva del Ejército, en la Doctrina Militar, en los aspectos de Educación de sus fuerzas y en un nuevo despliegue territorial, para ser congruentes con el contenido y espíritu de los Acuerdos de Paz, aún en el marco constitucional vigente.

Por otro lado, es evidente que a pesar de la desaparición de la figura de Comisionado Militar y Patrullas de Autodefensa Civil en 1996, la acción de convertirlas en Comités de Desarrollo ha conllevado un verdadero problema para el desarrollo democrático. Las ex PAC son un foco de conflictividad en varios lugares del área rural, en donde ejercen presión e intimidación. Este poder local creado por Ríos Montt durante la contrainsurgencia, ahora es utilizado por el FRG que desde hace años ha venido tejiendo una estructura organizativa con fines electorales y de control poblacional, como afirma en su programa de Gobierno, recientemente presentado.

Las presiones e intimidación que los ex miembros de las PAC y los ex comisionados militares realizan en Chajul, municipio de Quiché y en Rabinal, Baja Verapaz, son ejemplos palpables de cómo las estructuras de la contrainsurgencia todavía representan un serio problema para el desarrollo de la cultura democrática.

En suma, la reconversión de las fuerzas armadas es una tarea pendiente, que deberá ser asumida por el próximo Gobierno y Congreso. Es necesario, para entrar a una nueva dinámica de relaciones cívico-militares en el marco de la democracia, comprender que los temas de defensa no son potestad exclusiva de las fuerzas armadas y demandan el concurso de diversos sectores.

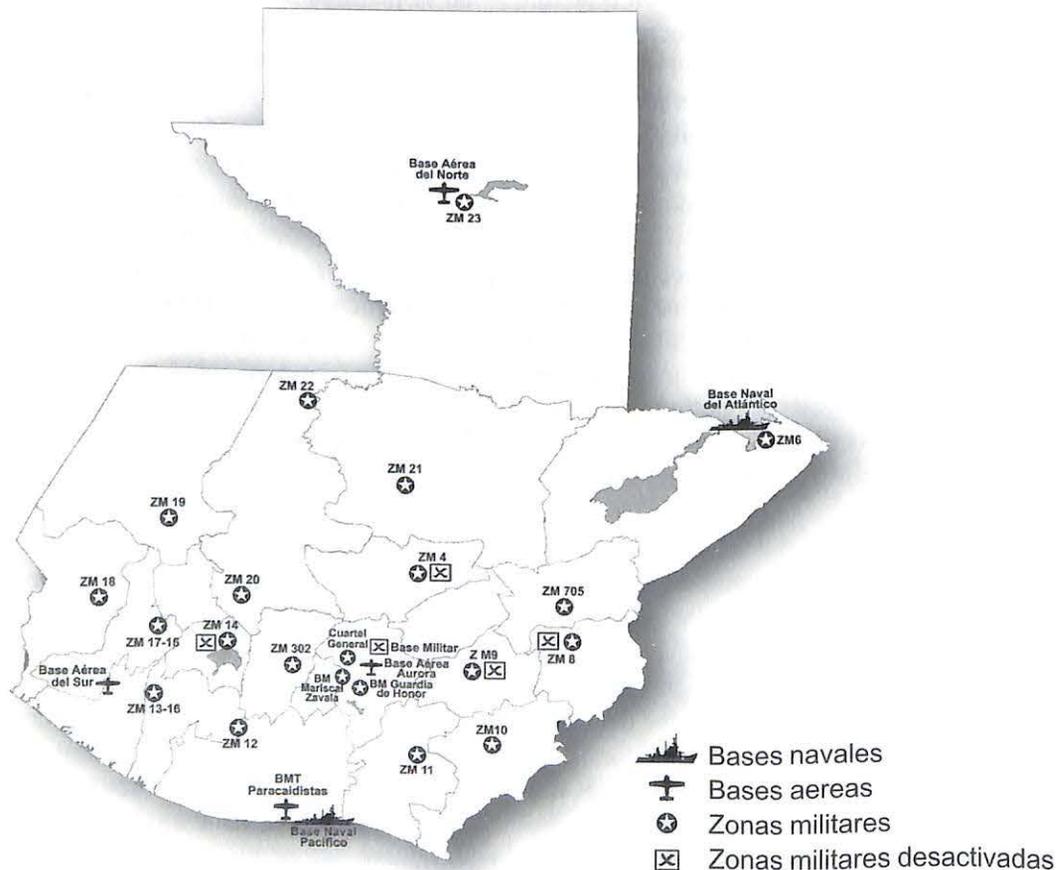
Inteligencia

A finales del año de 1997, la Comisión de Acompañamiento consideró la conveniencia de reunir en un solo cuerpo jurídico el conjunto de compromisos legislativos en materia de inteligencia. En ese marco, el Ministerio de Gobernación presentó el anteproyecto: "*Ley marco para la creación y asignación de funciones de*

los organismos de inteligencia del Estado"; para normar la Secretaría de Análisis Estratégico, SAE, crear la Dirección de Inteligencia Civil y Análisis de Información, y normar lo referente a la regulación del acceso a la información y a la supervisión de los organismos de inteligencia por parte del organismo legislativo.

La normativa nunca se llevó a la discusión e igualmente se vio afectada por los resultados de la Consulta Popular. Los compromisos en la materia resultan ser una parte pendiente del programa de la paz y de todo el proceso de democratización.

Además de ello, el compromiso de impedir que existan redes o grupos que no correspondan a las funciones asignadas a las dependencias de inteligencia y análisis (SAE y Departamento de Inteligencia Civil y Análisis de Información) fue violentado ante las tareas de inteligencia realizadas por miembros del llamado Comando Antisecuestros del Estado Mayor Presidencial. Con un presupuesto que ronda varios millones, este cuerpo élite se ha mantenido durante todo el período en cuestión sujeto a escándalos de diverso tipo, tal y como en anteriores oportunidades URNG dio a conocer³⁶.



El reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado interno



El objetivo plasmado en el Acuerdo de Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas es *“Reintegrar las poblaciones desarraigadas, social, económica y políticamente marginadas, creando las condiciones que les permitan constituirse en un factor dinámico del proceso de desarrollo económico, social, político y cultural del país”*.

Con el regreso al país de más de 40 mil guatemaltecos, después de haber vivido por más de 15 años en el refugio, ha concluido la fase de retorno organizado sobre la base de las negociaciones conjuntas entre el Gobierno de Guatemala y representantes de los Refugiados. Se ha cumplido con el proceso de reasentamiento, relativo al traslado de la población refugiada-retornada, y parcialmente con el de las Comunidades de Población en Resistencia.

Pero en términos cualitativos la fase de reasentamiento sigue siendo un proceso muy lento. Las urgentes necesidades de la población aún persisten, debido a que la estrategia no ha contemplado el carácter de excepcionalidad, y se puede decir que la población desarraigada no se ha integrado a la vida productiva y encuentra limitaciones en lo social y político.

La población desplazada interna sigue siendo la menos atendida, no han logrado sobrepasar la fase de emergencia y apenas inician el reasentamiento definitivo. Muchos de ellos carecen de tierra, y a la fecha únicamente dos fincas han sido adquiridas y entregadas a estos grupos por el Fondo de Tierras.

Otras comunidades siguen luchando y demandando a la denominada Unidad Ejecutora MAGA-INTA, la legalización de las tierras que poseen. En general, carecen de acceso a los servicios básicos como la salud, educación, cultivo para su propia alimentación y otros servicios para su subsistencia.

La fase de emergencia se encuentra casi terminada para la población refugiada-retornada y una parte de las Comunidades de Población en Resistencia, lo cual significa que la fase de Reintegración económica, política, social y cultural apenas inicia.

La vivienda sigue siendo un factor de conflicto para el reasentamiento, a pesar que cuantitativamente se ha cubierto la mayor parte, en general no con la calidad de vivienda digna que establece el Acuerdo.

La Asamblea Consultiva de la Población Desarraigada, ACPD, ha manifestado que el Gobierno ha puesto más atención y dirigido su inversión hacia proyectos de lotificaciones urbanas, favoreciendo o permitiendo el aprovechamiento de empresas privadas que lucran con los fondos para la vivienda popular.

El FOGUAVI ha resuelto una parte mínima de los requerimientos, pero ya el fondo destinado para la población desarraigada se agotó. Ante esta situación la ACPD ha tramitado otras alternativas a través del Programa "Techo y Piso" por medio de FONAPAZ, pero sin ningún resultado. También es de señalar que la población carece de atención adecuada en Salud y Educación, a pesar de los avances logrados con la aprobación y ejecución de algunos componentes del Plan de Educación elaborado por la población y la UNESCO.

Los vacíos en estos aspectos responden a la falta de un plan global de atención específica para las áreas de reasentamiento. Varias de las comunidades están siendo cubiertas por los programas gubernamentales como PRONADE y el Plan de Acción de Salud Pública. Estos no han logrado dar atención a toda la población desarraigada, ya que el despliegue de los mismos ha sido muy lento y no ha logrado generar la confianza de ésta.

El Plan Nacional de Documentación Personal logró cubrir a la mayoría de la población retornada, pero falta gran parte de la desplazada interna. La etapa de na-

turalización de los guatemaltecos refugiados en México, que decidieron quedarse en dicho país, ha avanzado substancialmente, en los estados de Campeche y Quintana Roo; no así en el de Chiapas, donde el proceso de integración avanza lentamente.

La integración de los desarraigados en los aspectos locales ha sido casi nula, con excepción de algunas comunidades del Ixcán. En algunas comunidades, se ha visualizado la pérdida de cierto nivel de organización comunal, lo cual afecta la representatividad de las poblaciones desarraigadas en la vida local y nacional.

No se realizaron programas específicos para la protección de familias encabezadas por mujeres, especialmente las viudas y los huérfanos. Siguen sin gozar de acceso a la tierra, vivienda y otros beneficios. No se ha atendido a la población joven retornada y desplazada, al no contemplarse programas específicos que generen fuentes de ingreso y expectativas de desarrollo.

Es significativo el esfuerzo de las diferentes organizaciones no gubernamentales en la atención a programas específicos de la población desarraigada y la labor del Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados, quién esta dando por concluido su mandato en el país. Desde la firma del Acuerdo de Reasentamiento, con excepción del Caso Xamán, se logró respetar el derecho a la vida, no así los derechos económicos, sociales y políticos, debido al lento avance en los compromisos esenciales para la población desarraigada.

Incorporación de URNG a la legalidad

Este proceso comprende la integración de sus miembros a la vida política, económica, social y cultural en un marco de dignidad, seguridad, con garantías jurídicas y pleno ejercicio de sus derechos y deberes ciudadanos. **Sin embargo, el proceso iniciado con la firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera, no está produciendo una incorporación sostenible a la vida ciudadana del país, a través de actividades productivas, para la mayoría de los incorporados.**

La primera fase comprendió la desmovilización de los ex combatientes de URNG, la cual se cumplió totalmente. En la incorporación inicial se lograron resultados concretos en las áreas de documentación personal, educación (alfabetización, nivelación y homologación), capacitación técnica y laboral, orientación vocacional, salud, diagnósticos y estudios socioeconómicos, seguridad, paquetes de insumos productivos, retorno de estructuras externas.

Una vez finalizada la etapa inicial, la CEI³⁷ dio por finalizado su mandato y el seguimiento del Programa de Incorporación quedó a cargo del Equipo de Coordinación, ECO. Esa instancia desarrolla el plan operativo de la fase de incorporación definitiva, cuyo fin es proveer a los miembros de URNG del apoyo necesario para consolidar su incorporación a la vida económica, social y política del país.

Las mayores dificultades se encuentran en el aspecto económico, lo cual imposibilita ejecutar proyectos productivos, de los cuales depende el desarrollo sostenible para la población incorporada. A raíz de ello, se han retrasado varios programas que estaban destinados para ser ejecutados en la fase de incorporación inicial y hasta el momento no se han realizado.

Una tercera parte de los desmovilizados que se incorporaron en comunidades de desarraigados, no han sido todavía integrados a programas sustantivos, sufriendo los mismos retrasos que las comunidades que los recibieron y agravando la precariedad de las mismas.

Especialmente grave se torna el problema de la vivienda, que después de levantar la demanda, documentarla y gestionarla ante el FOGUAVI, y después de haber asumido compromisos precisos, por parte del mismo, fueron cancelados sin una justificación válida.

Ha sido de mucha dificultad lograr la inserción laboral de los excombatientes tanto en el área urbana como rural. Es preocupante el lento proceso para atender la población discapacitada. Se ha realizado un diagnóstico sobre la situación de los discapacitados, y formulado el Programa Nacional, consensuado con discapacitados de los tres sectores: URNG, Ejército y Sociedad Civil, pero todavía no se ha iniciado la ejecución del mismo.

Durante la primera etapa de la incorporación inicial se dieron algunos casos aislados, en que se atentó contra la seguridad física, moral y política de miembros de URNG³⁸ cuando la población incorporada se encontraba en la fase de integración comunitaria, y en menor número en la incorporación definitiva. Actualmente el Equipo de Coordinación, ECO, está encargado de mantener los canales de comunicación y seguimiento.

En el tema de Derechos Humanos, no se ha podido avanzar en el proyecto destinado a determinar el paradero de miem-

bros de URNG considerados como detenidos/desaparecidos, capturados y caídos en combate, el cual comprende la exhumación de restos de 600 ex combatientes ubicados.

La inscripción de URNG como partido está considerada en los Acuerdos como de interés nacional y como una necesidad para la construcción del Estado democrático de derecho y del pluralismo político del país. Sin embargo, con preocupación constatamos que la incorporación definitiva se ve limitada frente a la indiferencia del Gobierno. Pareciera que el único objetivo que se buscaba era la desmovilización de las fuerzas militares de URNG.

Para la continuidad del proceso se hace necesario garantizar la sostenibilidad y fortalecimiento de la Fundación Guillermo Toriello, como mecanismo establecido por los Acuerdos de Paz para la ejecución y seguimiento de los programas y proyectos adicionales que comprende la incorporación definitiva, la cual buscará ser un factor de desarrollo comunitario y un elemento de concordia nacional.

La sostenibilidad y estabilidad política y social de este proceso de interés nacional para cualquier Gobierno, depende en gran medida del avance en el cumplimiento de otros acuerdos.



Notas

- ¹ IV Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, enero-septiembre de 1998; paginas 22 y 23.
- ² Ver anexo 1 y III Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, abril-octubre de 1997.
- ³ IV Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, enero-septiembre de 1998; pagina 29.
- ⁴ El gasto total del Gobierno central en Guatemala se sitúa dentro del nivel más bajo de los países de la región (inferior al 15% del PIB). Aunque el gasto social ha experimentado algún crecimiento (5.8% del PIB), aún se encuentra a niveles inferiores a los patrones internacionales, los cuales alcanzan hasta el 17.2% del PIB. El gasto ejecutado en salud como porcentaje del PIB en 1995 fue del 0.9 Para 1999 el gasto asignado es de Q1.942 millones, equivalente al 1.4% del PIB. Se puede afirmar que si bien hubo un modesto incremento, éste seguramente no será suficiente ante la baja prevista del PIB.
- ⁵ OPS, BM, PNUD, Plan de Gobierno 1996-2000, etcétera.
- ⁶ III Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, abril-octubre de 1997, pag. 29.
- ⁷ El costo de los medicamentos provistos por el PROAM a los prestadores de servicio del SIAS y a una diversidad de organismos privados y ONGs se ha reducido a alrededor del 25% de los precios anteriores. Se ha reportado la existencia de unos 1,500 expendios de medicinas pero no hay controles de distribución que permitan evaluar el impacto real del programa sobre el gasto de la población.
- ⁸ Al 31/12/1997 el Estado había acumulado una deuda con el IGSS de Q2,830 millones (Q2,142.4 millones como tercera parte y Q688.4 millones como empleador), sin contar la deuda de las alcaldías ni intereses. A fines del año pasado se estimaron las deudas de las alcaldías en Q120 millones y la deuda de la empresa privada y la USAC en Q750 millones.
- ⁹ IV Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, enero-septiembre de 1998; pagina 25.
- ¹⁰ Equivalente a Q132.14 mensuales.
- ¹¹ Introducción de criterios empresariales en sustitución de la inherente vocación de servicio. La reorganización del Instituto sobre la base de la separación de las prestaciones en dinero de las prestaciones en servicios y la configuración de dos administraciones separadas (paso imprescindible para su transferencia a la empresa privada). La introducción de la práctica de compra de servicios que normalmente debieran ser prestados por el IGSS. La contratación de personal médico en forma independiente y precaria como instrumento de desregulación laboral. La promulgación de un Reglamento de Personal que restringe derechos adquiridos y expone a sus trabajadores a la discrecionalidad. La reevaluación de contribuciones para el programa IVS y, el endurecimiento de las condiciones de elegibilidad sin mediar un profundo estudio actuarial que sustente esa decisión.
- ¹² El PRONADE funciona como la principal estrategia de ampliación de cobertura de educación básica que impulsa actualmente el Ministerio de Educación. Es realizada por los comités de padres de familia – COEDUCAS– constituidos como una organización formal legalizada.
- ¹³ III Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, abril-octubre de 1997, pag. 31.
- ¹⁴ Pese a lo establecido en los artículos 209 y 380 del Código de Trabajo que prohíben el despido de trabajadores en razón de formación del sindicato o por el planteamiento de un conflicto colectivo, hubo numerosos casos de violación a dichos derechos. En el período comprendido del 1º de abril al 31 de diciembre de 1998 la Misión comprobó 303 violaciones a la libertad de asociación, la libertad sindical y la libertad de reunión. En las violaciones comprobadas la responsabilidad recae principalmente en el Organismo Ejecutivo, Organismo Judicial y autoridades municipales.
- ¹⁵ Convenios 87 y 98 de la OIT.
- ¹⁶ IV Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, enero-septiembre de 1998; pag. 27.
- ¹⁷ La ONAM, adscrita al M. de Trabajo, ha sido reducida de jerarquía y funciona en gran medida con recursos de la cooperación internacional. La SOSEP ejecuta programas con enfoque más orientado hacia lo asistencial y la Defensoría de la Mujer en la PDH, tiene las mismas limitaciones presupuestarias y políticas de la propia institución.
- ¹⁸ Multiculturalidad, descentralización, participación plural en la toma de decisiones, enfoque de género, priorización de la inversión productiva en el campo, asistencia técnica y crediticia, e integralidad y visión de futuro.
- ¹⁹ IV Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, enero-septiembre de 1998; pag. 19
- ²⁰ Op. Cit. Pagina 21.
- ²¹ La programación de metas mínimas indicativas 1997-2000, establece que los ingresos tributarios con relación al PIB, deben representar para los años: 1997: 8.6%; 1998: 10%; 1999: 11.4%; 2000: 12%.
- ²² Se calcula que un 62% de la población reclusa está pendiente de sentencia.
- ²³ Hoy Comisión Ad Hoc del Sector Justicia.
- ²⁴ Estudios recientes revelan que un tercio (110) de las municipalidades del país (330 comunas municipales) están siendo gobernadas por indígenas.
- ²⁵ Son ejemplos concretos: Totonicapán, Sololá, Quetzaltenango, municipios de Cobán, Alta Verapaz, Quiché, Chimaltenango, Sacatepéquez, Huehuetenango, Retalhuleu, entre otros.
- ²⁶ La reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo y la Ley de gobernación y Administración de los Departamentos de la República, simplemente han venido a crear mecanismos que bien aprovechados beneficiarían la imagen política del partido en el Gobierno. Las reformas a la Ley de Compras y Contrataciones del Estado, contiene reformas que fueron dirigidas a facilitar la venta de la telefónica nacional, lo cual desvirtúa el principio de generalidad de las leyes, además que contienen inconstitucionalidades al haber creado la figura de "Patrimonio Unitario", figura ausente en el Derecho guatemalteco.
- ²⁷ IV Informe Sobre el Cumplimiento de los Acuerdos de Paz. URNG, enero-septiembre de 1998; pag. 8.
- ²⁸ Ibid, pag. 15.
- ²⁹ Declaración de URNG "De la Verdad Histórica a la Reconciliación". Guatemala 12 de marzo de 1999.
- ³⁰ "Guatemala Memoria del Silencio" Informe de la CEH. Tomo II. Las violaciones a los derechos humanos y los hechos de violencia. Guatemala, febrero de 1999. Pag. 320.
- ³¹ Ver IV Informe de URNG. Septiembre de 1998. Pag. 10.
- ³² Ibid, pag. 21
- ³³ III Informe de URNG. Enero 1998, pag. 13
- ³⁴ Es de recordar que además de seguridad tales empresas desarrollan trabajo de recopilación de información de inteligencia mediante métodos encubiertos, así como diverso tipo de investigaciones, que en muchos casos lesionan el derecho a la privacidad.
- ³⁵ III y IV Informe de URNG, páginas 14 y 12.
- ³⁶ Ibid, páginas 16 y 14.
- ³⁷ La Comisión Especial de Incorporación se crea por medio del Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la URNG a la Legalidad, firmado en Madrid, España, el 12 de diciembre de 1996. Organismo tripartito integrado por tres representantes del Gobierno de Guatemala, tres representantes de URNG y cuatro de la Comunidad Internacional, con fundamento legal con base al Acuerdo Gubernativo 82.97, del 28 de enero de 1997. Finaliza su mandato el 3 de mayo de 1998.
- ³⁸ III Informe de URNG, página 22.



*Nos toca a todos
los guatemaltecos
hacer realidad
una paz perdurable,
democrática, justa,
socialmente digna...*

Comandante Rolando Morán