



# Asamblea General

Distr. general  
10 de julio de 2002

Original: español

---

## Quincuagésimo sexto período de sesiones

Tema 44 del programa

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

## Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala

### Informe del Secretario General\*

#### *Resumen*

Este es el séptimo informe sobre la verificación del cumplimiento de los acuerdos de paz firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, presentado de conformidad con el mandato encomendado a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala por la Asamblea General en su resolución 51/198 B, de 27 de marzo de 1997. Ese mandato fue prorrogado hasta el 31 de diciembre de 2002 en virtud de la resolución 56/223, de 24 de diciembre de 2001, en que la Asamblea General pidió al Secretario General que la mantuviera informada. El presente informe abarca el período comprendido entre el 1° de abril de 2001 y el 30 de abril de 2002.

Los acuerdos de paz se han aplicado con más lentitud durante el período sobre el que se informa. Habida cuenta de los acontecimientos del pasado año, queda claro que aún queda camino por recorrer para lograr una paz firme, duradera e irreversible. Así pues, el Secretario General alienta al Gobierno y al pueblo de Guatemala a que redoblen sus esfuerzos para consolidar la paz y reitera el compromiso de las Naciones Unidas en apoyo de ese proceso.

---

\* El documento fue presentado con retraso a los servicios de conferencias sin la explicación necesaria en virtud del párrafo 8 de la resolución 53/208 B, de la Asamblea General, según el cual, si se produce un retraso, hay que explicar los motivos en una nota de pie de página.



## I. Introducción

1. Este es el séptimo informe sobre la verificación del cumplimiento de los Acuerdos de paz firmados por el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), según el mandato otorgado a la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) por la Asamblea General en su resolución 51/198 B, del 27 de marzo de 1997. Este mandato fue extendido hasta el 31 de diciembre de 2002 mediante la resolución 56/223 del 24 de diciembre de 2001 en la cual la Asamblea General me reiteró su solicitud de mantenerla informada. El presente informe comprende el período desde el 1º de abril de 2001 al 30 de abril de 2002.

2. Durante el período, la Misión continuó realizando actividades de verificación y mantuvo su estructura y despliegue según lo indicado en mi anterior informe (A/55/973). Paralelamente, ha continuado apoyando el proceso de coordinación con los organismos, programas y fondos de las Naciones Unidas para que los Acuerdos de paz sean el marco para los programas de asistencia técnica y financiera.

3. En 2001, el proceso de paz registró escaso progreso a pesar de que, con miras a generar alianzas puntuales y sectoriales sobre temas urgentes, la Comisión de Acompañamiento del cumplimiento de los Acuerdos de paz, la cual está compuesta por representantes de las partes y de la sociedad civil más un miembro del Congreso, presentó agendas priorizadas para los tres organismos del Estado. Posteriormente, atendiendo las expectativas de varios sectores de la sociedad civil, presentó al Ministro de Finanzas Públicas 12 medidas vinculadas al Pacto Fiscal y un Programa de Gasto Prioritario para la Paz para ser tenido en cuenta en la elaboración del presupuesto del año 2002. El cumplimiento de las agendas y de las 12 medidas fue lento y mostró poco avance.

4. El Congreso aprobó algunas medidas previstas en el Pacto Fiscal como el aumento de algunos impuestos y el fortalecimiento de la capacidad sancionatoria del Estado. Posteriormente a la aprobación de estas medidas por el Congreso, el debate político interno se ha polarizado. Hubieron manifestaciones en contra del Gobierno, el cual fue acusado de corrupción, con la intención de provocar la renuncia de éste. En agosto de 2001 el sector privado convocó una huelga de protesta, la cual se tornó violenta en algunas provincias del país. A raíz de esto, el Gobierno, actuando en forma

exagerada, declaró un estado de sitio en el departamento de Totonicapán.

5. En junio de 2001, mi Jefe de Gabinete y Secretario General Adjunto, el señor Iqbal Riza visitó Guatemala a petición mía. El señor Riza sugirió que se iniciara un diálogo franco y constructivo que permitiera dar solución a los problemas actuales, así como superar el clima de tensión que se percibía en el país en ese momento. A finales de enero de 2002 y a solicitud del Gobierno, una delegación de la Organización de Estados Americanos (OEA) visitó el país y concluyó que no existían condiciones para el diálogo.

6. A finales de 2001 gran parte de los compromisos que habían sido recalendarizados para ese año no habían sido cumplidos (véase A/55/973, párr. 4). Pese a los esfuerzos registrados en el campo tributario, era obvio que la meta de carga tributaria prevista en los Acuerdos no sería lograda. Hay señales preocupantes de militarización del poder civil, especialmente en el Ministerio de Gobernación. El Ministerio de la Defensa recibió numerosas transferencias que aumentaron su presupuesto en hasta el 0,96% del producto interno bruto (PIB). Este aumento viola seriamente el compromiso sobre la meta de gasto establecida en los Acuerdos de paz. Por el contrario, los programas sociales vinculados al proceso de paz experimentaron dificultades financieras. Los Ministerios de Salud y Educación tuvieron serias restricciones en el acceso a fondos, especialmente en lo referente a proyectos de inversión.

7. El Gobierno, con la asistencia del Banco Interamericano de Desarrollo, organizó la reunión del Grupo Consultivo para Guatemala, que se celebró en Washington, D.C., del 10 al 12 de febrero de 2002. Los Acuerdos de paz y su grado de cumplimiento fueron el eje central de la agenda de dicha reunión. A invitación del Gobierno, un amplio y diverso sector de la sociedad civil guatemalteca participó en la reunión, la cual se desarrolló en un clima de respeto mutuo, diálogo y disposición para buscar conjuntamente las vías para avanzar en los Acuerdos de paz.

8. La comunidad internacional confirmó su apoyo al proceso de paz de Guatemala, pero manifestó su seria preocupación por la falta de avances. Además manifestó su opinión sobre la responsabilidad que cabe a la sociedad civil, incluyendo al sector empresarial, en el cumplimiento de la agenda de la paz. Al finalizar la reunión del Grupo Consultivo, se identificaron los siguientes nueve temas de atención prioritaria: a) acelerar la implementación

de los Acuerdos de paz; b) garantizar las asignaciones presupuestarias adecuadas; c) avanzar en la situación fiscal; d) abrir un proceso de consulta con la sociedad civil sobre la Estrategia de Reducción de la Pobreza; e) aprobar una reforma integral del sector financiero; f) acabar con la impunidad, mejorar la seguridad ciudadana y garantizar los derechos humanos; g) reactivar el crecimiento económico; h) aumentar la transparencia, e i) promover el diálogo y la unidad nacional.

9. Para el seguimiento de los resultados de la reunión, el Gobierno preparó una matriz de seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo, que contiene un cronograma de actividades para cumplir los componentes de los nueve temas identificados. En el acto de presentación pública de la matriz el Secretario de la Paz dijo que la misma no sustituía el compromiso del Gobierno con el cumplimiento de los compromisos recalendarizados.

10. Para dar seguimiento a los resultados de la reunión se invitó al Grupo de Diálogo, conformado por los embajadores en Guatemala de 12 países cooperantes, y a la sociedad civil para que acompañara este calendario, y se solicitó al sistema de las Naciones Unidas y a la OEA a facilitar instancias de diálogo. Posteriormente, la Comisión de Acompañamiento se sumó a estos mecanismos de seguimiento.

11. En los primeros cuatro meses de 2002, ha ocurrido una serie de acontecimientos que impiden la marcha del proceso de paz. Se registraron muertes, secuestros y denuncias de amenazas e intimidaciones contra organizaciones de derechos humanos, miembros de la iglesia, activistas políticos, periodistas y otros. El Presidente del Banco de Guatemala fue secuestrado en febrero y luego de estar tres días en cautiverio, fue liberado. La mayoría de estos casos no han sido investigados de forma exhaustiva, por lo que da lugar a la elaboración de varias hipótesis. El Gobierno retomó el tema en el marco del Gabinete de Derechos Humanos y Seguridad, que se ha reunido en varias ocasiones con representantes de organizaciones sociales en mayo de 2002.

12. Al mismo tiempo, se registró un aumento de las demandas sociales en el interior del país. Se constataron acciones de descontento por falta de acceso a servicios básicos y pugnas entre alcaldes y diputados por la ejecución de proyectos de desarrollo y el destino de los fondos municipales. Durante los primeros meses de 2002 se incrementó la ocupación de fincas bajo la

reivindicación de demandas laborales, recuperación de tierras nacionales mal adjudicadas y despojos históricos. Ello elevó el nivel de tensión en algunas regiones del país.

13. El presupuesto general de ingresos y egresos de la nación para el año 2002 presenta asignaciones muy reducidas a instituciones y programas prioritarios de la paz, en especial para la Secretaría de la Paz (SEPAZ), el Ministerio de Educación, las instituciones encargadas del resarcimiento, el Fondo Guatemalteco de Vivienda, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad, el Organismo Judicial y la Policía Nacional Civil, especialmente su Academia, entre otros.

14. A principios de 2002, el Congreso de la República nombró a los nuevos magistrados que integrarán el Tribunal Supremo Electoral para el período 2002-2008 y en mayo se seleccionaron al nuevo Fiscal General de la República y al Procurador General de la Nación. Asimismo, en este año, un nuevo Procurador de los Derechos Humanos y un Contralor General de Cuentas de la Nación asumirán sus funciones. Dado que estas instituciones fiscalizan la actuación de las instituciones públicas, la elección de los titulares deberá ser transparente y participativa para asegurar la alta capacidad profesional y condición moral.

15. Durante el mes de abril de 2002, el Gobierno firmó un acuerdo con el Fondo Monetario Internacional. El acuerdo pretende fortalecer el desempeño macroeconómico, monetario y fiscal, defender el gasto social y sanear el sistema financiero. El mismo limita la deuda del Gobierno, lo que exige que asegure el financiamiento de todos los compromisos de la paz. En relación con este acuerdo, el Congreso de la República aprobó cuatro iniciativas: la Ley de Bancos, la Ley de Grupos Financieros, la Ley de Supervisión Financiera, la Ley Orgánica del Banco de Guatemala y la Ley Monetaria.

16. Amplios sectores de la población continúan viviendo en condiciones de pobreza y pobreza extrema. Para muchos guatemaltecos, especialmente los pueblos indígenas, las mujeres y los campesinos, los beneficios de los Acuerdos de paz no se han extendido mucho más allá del fin de la confrontación armada interna. La implementación de los Acuerdos de paz carece de dinamismo. No obstante, es alentador destacar que el Grupo Consultivo, en febrero de 2002, generó una nueva dinámica para el cumplimiento de los Acuerdos de paz, especialmente en el ámbito legislativo.

## II. Implementación de los Acuerdos de paz

### A. Situación de los compromisos sobre los pueblos indígenas

17. El cumplimiento del Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas aún presenta serios rezagos. No obstante, con posterioridad al Grupo Consultivo se registraron algunas acciones que abren el camino para su impostergable cumplimiento. En especial, valoro muy positivamente la aprobación de la nueva Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, la nueva Ley General de Descentralización y las reformas al Código Municipal. Esta legislación significa un importante avance en el cumplimiento de los compromisos sobre descentralización y participación social contenidos en los Acuerdos. La Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural amplía la participación en los consejos a los pueblos indígenas. Se está elaborando el reglamento necesario para la entrada en vigencia de dicha ley. Espero que su adecuada difusión y aplicación, acompañada del fortalecimiento de las organizaciones llamadas a participar, propicien cambios cualitativos en la participación de los guatemaltecos en las decisiones sobre su desarrollo.

18. Los pueblos indígenas continúan siendo objeto de una fuerte discriminación. La población indígena representa aproximadamente la mitad de la población guatemalteca y vive en los departamentos donde se registran los más altos niveles de pobreza, frecuentemente sin acceso adecuado a los servicios públicos. La mayoría de los 556.000 niños que no asisten a la escuela son indígenas y las tasas más altas de analfabetismo se encuentran en el área rural de los departamentos con mayoría indígena.

19. Los mecanismos de consulta con los pueblos indígenas siguen siendo débiles. No se les ha dado seguimiento a las propuestas hechas por las comisiones previstas en el Acuerdo indígena. Por ejemplo no se ha aprobado una ley de catastro propuesta por la Comisión Paritaria sobre Derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas. Aunque la reciente aprobación de la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural pueda fortalecer la capacidad de los pueblos indígenas para la interlocución con el Estado, todavía no hay mecanismos de consulta obligatorios que aseguren la participación de los pueblos indígenas. El Convenio 169 sobre pueblos indígenas y tribales de la

Organización Internacional del Trabajo (OIT), ratificado por Guatemala, es el principal instrumento internacional en respeto por los derechos indígenas. Se espera que la Unidad del Convenio 169 del Ministerio de Trabajo produzca acciones que permitan acelerar el proceso de cumplimiento de dicho convenio en el área laboral.

20. La Defensoría de la Mujer Indígena, apoyada por la cooperación internacional, ha trabajado en la defensa y promoción de los derechos de las mujeres indígenas. Para asegurar su consolidación es necesario que las autoridades brinden recursos adecuados. De la misma manera, se reconoce la importancia del recién estrenado programa de Defensorías Indígenas del Instituto Público de Defensa Penal, cuyo desempeño será verificado por la MINUGUA.

21. En abril de 2002 se hizo público el reinicio de las subastas de frecuencias radiofónicas por parte de la Superintendencia de Telecomunicaciones que habían sido suspendidas al inicio de la actual administración. Ante esta situación, organizaciones sociales y la Comisión de Acompañamiento solicitaron a la titular del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda el cese de las mismas. La Ministra accedió a la petición y manifestó su voluntad de apoyar una reforma a la Ley General de Radiocomunicaciones conforme a los Acuerdos de paz. La elaboración del anteproyecto de ley ha sido encargada a la Comisión Paritaria de Reforma y Participación que decidió modificar su agenda de trabajo para iniciar esta urgente tarea.

### B. Reasentamiento, incorporación y reconciliación

22. El reasentamiento sostenible y en condiciones dignas de la población desarraigada, así como la incorporación definitiva de la URNG y la integración productiva de ambas poblaciones, continúan obstaculizados por la falta de una política integral de desarrollo rural. Las organizaciones que representan a ambas poblaciones siguen jugando un papel importante. Sin embargo, son preocupantes los retrasos en la implementación de los compromisos sobre integración productiva en el marco de políticas regionales de desarrollo sostenible.

23. El proceso de reinserción de ambas poblaciones no ha contado con el apoyo del Fideicomiso de Proyectos Productivos. Pese a su creación en octubre de 2001, el Gobierno no ha asignado aún los recursos

financieros necesarios. La situación de los desplazados, especialmente las mujeres, es más grave por la lentitud del proceso de acceso a la tierra, pese a la prioridad que se les asigna en los Acuerdos. Los avances más significativos se registran en materia de vivienda, con la ejecución de la primera etapa del programa que contemplaba destinar 200 millones de quetzales (25 millones de dólares EE.UU.) para atender a la población desarraigada y desmovilizada; sin embargo preocupa la falta de recursos para su continuidad durante 2002.

24. Se registraron pocos avances en la implementación del Convenio marco para la inserción de la población desarraigada al sistema nacional de educación durante 2001, y ninguno significativo al respecto durante 2002. En materia de documentación se aprobó una nueva prórroga de la Ley Temporal Especial de Documentación Personal hasta el 30 de julio de 2002, pero a la fecha de cierre del presente informe la prórroga no ha entrado en vigor. Pese a las medidas temporales para emitir documentos de identificación personal, la falta de éstos es un problema que afecta principalmente a los desplazados y a las mujeres indígenas. Dado que constituye una piedra angular para el ejercicio de la ciudadanía, urge que el Gobierno busque una solución integral a esta problemática.

25. Los proyectos de vivienda y productivos dirigidos a la incorporación definitiva de los desmovilizados de la URNG cuentan actualmente con más recursos. Sin embargo, no hubo avances sustantivos en la compra de tierra a través del Fondo de Tierras y los beneficiarios del programa tienen serias dificultades para pagar sus créditos. La falta de empleo sigue siendo un problema grave. La atención de los discapacitados apenas avanza. En junio de 2001 el Gobierno creó la Comisión de Seguimiento de la Incorporación de la URNG, dando continuidad a otras instancias anteriores, pero su presupuesto fue recortado seriamente en 2002.

26. El diálogo entre el Gobierno y las organizaciones de derechos humanos en torno a la creación del Programa Nacional de Reparación dirigido a las víctimas del conflicto armado se paralizó cuando las organizaciones protestaron por la ausencia de fondos para dicho programa en el presupuesto del 2002. Además de no existir avances en la elaboración del programa, la insuficiencia de recursos para la Secretaría de la Paz pone en peligro la continuidad de los proyectos pilotos que se ejecutaban desde años atrás en materia de reparación.

27. Constató con profunda preocupación que, a tres años de presentado el informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (CEH), sus recomendaciones permanecen pendientes de cumplimiento. Deseo reiterar que, para avanzar en la reconciliación que propugnan los Acuerdos de paz, resulta fundamental el funcionamiento de una Comisión por la Paz y la Concordia que responda a los términos planteados por la CEH. La Comisión por la Paz y la Concordia tiene el papel de supervisar la implementación de las recomendaciones de la CEH, que recomendó una serie de iniciativas tales como la búsqueda de niños que desaparecieron durante el conflicto, indemnizaciones a las víctimas de guerra y un programa gubernamental para llevar a cabo exhumaciones, entre otras.

## C. Desarrollo humano integral

### Educación

28. Como primer producto de la reforma educativa, se dio prioridad a los programas de estudios y a la profesionalización de los maestros. A finales de 2001 se aprobó un programa de estudios para el nivel preprimario, faltando concluir los otros niveles de educación. Es importante que los programas de estudios reflejen la diversidad lingüística y cultural del país.

29. No se ha cumplido el compromiso de garantizar el acceso de toda la población de 7 a 12 años de edad a por lo menos tres años de escolaridad. Para reducir la tasa de analfabetismo a un 30% se requiere una clara estrategia conjuntamente con el Movimiento Nacional por la Alfabetización. Además, el recorte del presupuesto de educación para el año 2001 y 2002 postergó programas como: almuerzos escolares, educación cívica y valores, y capacitación de docentes y administradores de la educación. Adicionalmente, los recursos financieros para la educación bilingüe e intercultural han sido reducidos. Me preocupa observar que el presupuesto del sector educativo aprobado por el Congreso para el año 2002 no cumple con la meta de gasto de los Acuerdos de paz.

### Salud

30. El recorte presupuestario en varias áreas de salud durante el año 2001 dificultó la prestación de servicios de calidad, en especial en las áreas más remotas. La extensión de cobertura del Sistema Integrado de Atención en Salud alcanzó a 2,9 millones de personas, lo

cual corresponde sólo a la mitad de la población sin acceso a servicios. Persiste la escasez de medicamentos, de instalaciones adecuadas y de recursos humanos. Es urgente cumplir el compromiso de realizar una evaluación del Sistema.

31. Se inició un programa que busca prevenir las cinco enfermedades más comunes y graves de la niñez. La cobertura de vacunación contra la polio y el sarampión en niños menores de un año aumentó al 85% y 88%, respectivamente, y se logró mantener la certificación de erradicación de la polio. Se espera que el Programa de Accesibilidad a los Medicamentos pueda extender su cobertura a las áreas rurales del país. Por otra parte, el Ministerio presentó su propuesta para incluir a la medicina popular tradicional dentro de las redes del sistema oficial de salud.

### **Vivienda**

32. El problema del sector de la vivienda no consiste solamente en la insuficiencia de los recursos asignados, sino en la inexistencia de mecanismos institucionales para implementar los programas de vivienda y para su fiscalización y supervisión por parte del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda. El Viceministerio responsable de la vivienda promovió un proceso de concertación y discusión entre los distintos sectores para formular una política pública nacional de vivienda, como mencionado en los Acuerdos de paz, que diera prioridad a la atención de los sectores de menores ingresos. Esta iniciativa, que promovió la participación ciudadana, fue ratificada en agosto de 2001 como política de Estado. El Viceministerio de Vivienda, la dirección del Fondo Guatemalteco de la Vivienda y la Secretaría de Asuntos Específicos han iniciado esfuerzos para crear los espacios de participación previstos por dicha política. Sin embargo, es necesario destinar presupuesto para iniciar su implementación a través de programas adecuados.

### **Compromisos relativos a la mujer**

33. Noto con satisfacción la ratificación, el pasado mes de diciembre, del Protocolo Facultativo de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, y la aprobación de la Ley de Desarrollo Social. Ambos instrumentos permitirán avanzar en el reconocimiento y cumplimiento de los derechos específicos de las mujeres.

34. Como avances en la institucionalización de la Política Nacional de Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas, impulsada por la Secretaría Presidencial de la Mujer, se destaca el compromiso manifestado por los gobernadores departamentales, quienes firmaron una declaración en julio del 2001, en la cual se establece que las metas de la política de la mujer serán incluidas en los planes de desarrollo. Es de destacar la creación, en diferentes ministerios y fondos sociales, de unidades de trabajo dirigidas específicamente a promover el desarrollo de las mujeres.

## **D. Desarrollo productivo sostenible**

### **Desarrollo rural**

35. Desde octubre de 2000, diversos sectores de la sociedad civil han presentado sus propuestas de política de desarrollo rural. El Gobierno cuenta con una Estrategia de Reducción de la Pobreza que elaboró la Secretaría de Planificación y Programación y un plan de desarrollo agropecuario presentado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, que constituyen el eje de su propuesta. Las divergencias entre las organizaciones campesinas y la comisión presidencial en la materia impiden la concertación de una política de desarrollo rural para cumplir con el compromiso correspondiente.

36. Desde su creación en 1997 hasta diciembre de 2001, el Fondo de Tierras entregó 130 fincas a 10.416 familias y ha realizado un importante número de regularizaciones, aunque no hay avance en la recuperación de las tierras irregularmente adjudicadas. En 2001, el Fondo no recibió la totalidad de los recursos presupuestados. Para el año 2002, su presupuesto es significativamente inferior a lo solicitado por la institución, lo que le impedirá responder a la alta demanda de créditos con el riesgo de incrementar las tensiones sociales y políticas en el campo.

37. De hecho, el 23 de abril de 2002 fueron tomadas varias oficinas del Fondo de Tierras por integrantes del Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala que buscaban acceso a la tierra y el desembolso de recursos para la reactivación económica de fincas ya compradas. La Comisión de Acompañamiento se involucró en el tema y decidió promover la propuesta de evaluar el Fondo. Paralelamente, el Ministro de Finanzas y el Congreso han iniciado gestiones para aumentar el presupuesto del mismo.

38. La promulgación de una ley de jurisdicción agraria y ambiental constituye el compromiso central de las reformas legales en el ámbito agrario. Se encuentra actualmente en el Congreso una propuesta de Ley de Registro de Información Catastral avalada por la Comisión de Acompañamiento y que fue producto de un amplio proceso de discusión entre el Gobierno y sectores de la sociedad civil, incluyendo al movimiento campesino e indígena.

39. La creación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales es una señal positiva para la institucionalidad del sector. La Misión valora la puesta en marcha por el Instituto Nacional de Bosques de un programa de manejo de bosques municipales. Sin embargo, las comunidades indígenas y los pequeños agricultores, por su carencia de seguridad jurídica sobre la tierra, no tienen acceso a los beneficios que otorga el Gobierno en cambio a actividades de reforestación. El Consejo Nacional de Áreas Protegidas alcanzó el primer lugar en el mundo en concesiones de manejo de bosques comunitarios en Petén, aunque persisten problemas relativos a la creación de áreas protegidas que excluyen la participación y derechos de las comunidades indígenas, como es el caso de la reserva de la biosfera Visis Cabá.

40. El Banco de Desarrollo Rural incrementó significativamente su cartera de crédito y sus servicios financieros, principalmente en los departamentos más afectados por la pobreza rural. Sin embargo, la mayoría de los campesinos pobres sigue fuera del sistema financiero, debido a su carencia de seguridad jurídica sobre la tierra y a la falta de reconocimiento de los derechos comunitarios como garantía crediticia. Es indispensable la puesta en marcha de un sistema financiero para la incorporación de los campesinos pobres a la economía formal, reconociendo las garantías comunitarias.

### **Trabajo**

41. El proyecto de ley de un código procesal de trabajo proporciona mayor celeridad y eficacia a la protección de los derechos laborales. Espero que las modificaciones que finalmente se adopten emanen de un amplio proceso de consulta y consenso. A pesar de que las modificaciones realizadas al Código de Trabajo han significado un avance positivo en el marco jurídico vigente en el país, el impacto concreto de las mismas aún no puede ser evaluado claramente, debido a la persistencia de impugnaciones ante la Corte de Constitucionalidad y las deficiencias del Ministerio de Trabajo y Previsión Social. De manera similar, el Convenio 182

de la OIT referente a las peores formas de trabajo infantil, ratificado recientemente, y el plan nacional para la prevención y eliminación del trabajo infantil y protección a la adolescencia trabajadora no se han implementado adecuadamente.

### **Seguridad social**

42. El Instituto Guatemalteco de Seguridad Social no se ha consolidado, así como tampoco se han atendido los compromisos referentes a la universalidad y calidad de los servicios. Queda también pendiente la incorporación de los pueblos indígenas al régimen de seguridad social y la creación de servicios de salud bajo su responsabilidad y control, tal como establece el Convenio 169 de la OIT. La revisión del sistema de seguridad social prevista por el Gobierno no debe ser un obstáculo para el cumplimiento de los compromisos pendientes.

## **E. Modernización del Estado democrático**

### **Política fiscal**

43. El avance en el cumplimiento del Pacto Fiscal se vio complementado con la aprobación de un importante conjunto de medidas legales para fortalecer la capacidad sancionatoria del Estado ante la evasión fiscal y para luchar contra la corrupción. A pesar de ello, y del aumento de algunos impuestos, especialmente del impuesto al valor agregado, la meta de 12% de carga tributaria recalendarizada para el 2002 no será alcanzada. En 2001 sólo se llegó a 9,6%, y aunque para el año 2002 el Gobierno esperaba alcanzar un 10,7%, el Ministro de Finanzas Públicas ha indicado que enfrentan dificultades para lograr esta meta, lo que podría poner en riesgo el objetivo de llegar escalonadamente a la meta de los Acuerdos en el año 2004.

44. A fines del primer semestre de 2001, la Comisión de Acompañamiento presentó al Ministro de Finanzas Públicas 12 medidas prioritarias para avanzar en el cumplimiento integral de dicho Pacto y un Programa de Gasto Público Prioritario para ser tenido en cuenta en la elaboración del presupuesto del ejercicio 2002, que asegurara el financiamiento de los compromisos de la paz. Sin embargo, apenas se ha logrado avanzar en la implementación de algunas medidas, como la firma del acuerdo con el Banco Mundial para iniciar el Programa Nacional para la corrupción.

### **Descentralización y participación social**

45. La descentralización se ha iniciado parcialmente a través del fortalecimiento institucional y financiero de los gobiernos municipales, la apertura de ámbitos de participación a nivel local y la desconcentración sectorial, fundamentalmente en las áreas de educación y salud. La reciente aprobación de las reformas al Código Municipal y de las Leyes de Consejos de Desarrollo y General de Descentralización, constituye un avance en la reforma del Estado prevista en los Acuerdos. Dichas normas permitirán abrir canales de participación y fiscalización social, así como fortalecer la gestión local. No obstante, el endeudamiento y las dificultades financieras que sufren la mayoría de las municipalidades del país repercute desfavorablemente en los esfuerzos de descentralización. En varios informes, he destacado los problemas de descoordinación y duplicación institucional entre diversos órganos del Estado, tanto en la concepción como en la ejecución de iniciativas de descentralización y desconcentración. En el marco de la Ley General de Descentralización, será necesario definir un mecanismo para coordinar y dar coherencia a las iniciativas de fortalecimiento local y transferencia de funciones y recursos.

46. Durante 2001 se constituyó una entidad de coordinación entre actores nacionales e internacionales, donde se diseñó y comenzó a ejecutar una estrategia de fortalecimiento de dicho sistema. Esta iniciativa deberá adaptarse a las condiciones establecidas en la nueva Ley de Consejos de Desarrollo y dependerá para su éxito del involucramiento sostenido de la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia y de la Secretaría de Planificación y Programación. Asimismo, la iniciativa deberá promover la participación proactiva de una gama más amplia de organizaciones sociales y comunitarias, como está previsto en la Ley.

47. La creación de la Unidad Presidencial de Resolución de Conflictos ha permitido implementar algunas iniciativas para reducir la tensión en importantes focos de conflictividad y violencia, en especial en aquellos que no han sido atendidos oportunamente por el Estado. Es importante mantener el funcionamiento de esta Unidad, dotándola de recursos y manteniendo su jerarquía institucional en el nivel de secretarios de Estado.

48. Luego de un largo proceso de negociación política, el Congreso de la República aprobó una reforma a la Ley Electoral y de Partidos Políticos. El 5 de marzo de 2002, la Corte de Constitucionalidad, al emitir su

dictamen, encontró problemas de constitucionalidad en cuatro artículos. La reforma propuesta excede la agenda mínima establecida en los Acuerdos de paz, y aborda de forma global muchos aspectos relacionados con el sistema político guatemalteco. Las reformas vinculadas a la documentación de los electores, a la promoción de la inscripción en el registro, a la descentralización de las mesas de votación y a las campañas de educación cívica, entre otras, requerirán un esfuerzo técnico especial del Tribunal Supremo Electoral. Espero que el Congreso apruebe prontamente esta ley para que el Tribunal Supremo Electoral pueda hacer los arreglos para su implementación.

### **Justicia**

49. Reitero la necesidad de avanzar en algunos compromisos y recomendaciones aún pendientes relativos a la justicia; la elaboración de una política de lucha contra la criminalidad con pleno respeto de las libertades cívicas y de los derechos humanos; el perfeccionamiento y continuidad de las medidas para facilitar el acceso a la justicia, como los centros de administración de justicia, los juzgados de paz comunitarios, los bufetes populares y la defensa pública penal y no penal; la designación de jueces bilingües, traductores e intérpretes judiciales y la adopción de glosarios jurídicos; la implementación de mecanismos de coordinación entre el derecho estatal oficial y el derecho indígena, especialmente mediante la aplicación del convenio 169 de la OIT, y el fortalecimiento de los mecanismos para contrarrestar las intimidaciones y atentados en contra de los funcionarios judiciales.

50. A dos años de la vigencia de la Ley de Carrera Judicial, valoro especialmente la actuación del Consejo de la Carrera Judicial y la Junta de Disciplina Judicial, pese a algunos casos que se han resuelto sin observar los principios de la ley. La primera evaluación del desempeño de 66 jueces es un paso importante en su implementación. Sin embargo, sería oportuno corregir ciertos aspectos de los criterios empleados en la evaluación de manera que se garantice la efectividad y transparencia del proceso. La vigencia del Código de Ética del Organismo Judicial es otro avance importante. La creación de defensorías públicas indígenas por el Instituto de la Defensa Pública Penal favorece el acceso de los pueblos indígenas a la justicia oficial. Sin embargo, estos logros contrastan con la reducción del presupuesto del Organismo Judicial para el año 2002,



que puede debilitar la continuidad de los esfuerzos de modernización.

51. De la misma forma es preciso avanzar sobre otros importantes temas pendientes, como la adopción de un código procesal general moderno, que se adecue a los compromisos de los convenios y tratados internacionales y a los Acuerdos de paz, que favorezca la celeridad, intermediación y oralidad en los juicios no penales y que refleje la realidad multiétnica, pluricultural y plurilingüe del país; la tipificación de la discriminación étnica y el acoso sexual como delitos; la adopción de una legislación sobre niñez y juventud acorde con la Convención sobre los Derechos del Niño y una nueva ley del Organismo Judicial. Paralelamente, es necesario profundizar la reforma integral del sistema penitenciario y aplicar sistemas que eviten el encarcelamiento por faltas y delitos menores o la prolongación innecesaria de la prisión preventiva.

52. El papel que desempeña la Comisión Nacional de Seguimiento y Apoyo al Fortalecimiento de la Justicia es central para la modernización del sector judicial. Por ello es de particular importancia que esta comisión disponga de los recursos financieros, técnicos y humanos necesarios para el cumplimiento de sus funciones, que incluyen el seguimiento de las recomendaciones del Relator Especial de la Comisión de Derechos Humanos sobre la independencia de jueces y magistrados.

### **Seguridad pública**

53. Como se ha mencionado en anteriores informes, la población percibe un continuado deterioro de la situación de seguridad pública. La Policía Nacional Civil (PNC) alcanzó en diciembre de 2001 la meta de 20.000 agentes, de los cuales 12% son indígenas y 10% mujeres. Aunque continúa el desarrollo de los servicios especializados, es necesario dar prioridad a la mejora de las capacidades institucionales en materia de investigación criminal y de información policial. Los constantes cambios en las escalas superiores y de dirección continúan afectando la estabilidad institucional y la estructuración de la carrera policial. La PNC requiere profesionalizar su personal y adquirir nuevo equipamiento para mejorar su eficacia como servicio público y cumplir con sus funciones de seguridad.

54. En el último año hubieron señales preocupantes por la intervención creciente de los militares en la seguridad pública. La Misión verificó que el Ejército intervino en esta materia sin tomar en cuenta los límites

establecidos en los Acuerdos de paz, en el sentido que el Ejército debería actuar solamente durante tiempos limitados, bajo autoridad civil y en situaciones excepcionales. Además, la MINUGUA ha verificado la actuación de organismos de inteligencia militar en funciones de investigación propias de la PNC. Todo ello se interpreta como una señal de falta de voluntad para que la Policía sea el único órgano encargado de la seguridad ciudadana. Asimismo, se nombró como Ministro de Gobernación al anterior Ministro de Defensa, tras pasarlo a situación de retiro, lo que tampoco favorece el fortalecimiento del poder civil ni de la institución policial.

55. El Gobierno no ha cumplido con el compromiso de promover ante el Congreso las leyes para la reforma de la Ley de Armas y Municiones y la regulación de las empresas privadas de seguridad. Existen dos propuestas presentadas por legisladores del partido oficial que no responden a los criterios expresados en los Acuerdos de paz. Además de dichas leyes, es necesaria una nueva Ley de Orden Público.

56. Aún no ha sido creado el Consejo Asesor de Seguridad, aunque la Secretaría de Análisis Estratégico está trabajando en una propuesta al respecto, a solicitud del Presidente de la República. Se trata de un compromiso pendiente cuya relevancia he expuesto reiteradamente y cuyo cumplimiento depende de la voluntad política del Gobierno.

### **Información e inteligencia**

57. A finales de 2001 se debían cumplir los compromisos recalendarizados relativos a información e inteligencia. Sin embargo, no existen proyectos de ley para la creación de un departamento de inteligencia civil adscrito al Ministerio de Gobernación. Tampoco existen avances en la ley que debería establecer las modalidades de supervisión de los organismos de inteligencia del Estado por el Legislativo, aunque instituciones de la sociedad civil han elaborado estudios sobre un sistema nacional de inteligencia y sus mecanismos de supervisión y control. Con relación a la regulación del acceso a la información, en diciembre de 2001 la Secretaría de Análisis Estratégico presentó una iniciativa de ley que también incluye un capítulo referente al acceso a información pública, la que se encuentra en proceso legislativo. Recientemente, la Secretaría informó que la propuesta que ha preparado sobre clasificación y desclasificación de información estatal reservada se encuentra en proceso de consulta con la sociedad civil.

### **Ejército**

58. Durante el año 2001, hubieron constantes transferencias monetarias que el Ejecutivo realizó en beneficio del Ministerio de la Defensa Nacional, pese a la meta establecida en los Acuerdos (0,66% del PIB), y lo previsto en la Ley del Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado. El presupuesto de dicho Ministerio alcanza cifras similares a las del período del enfrentamiento armado (0,96% del PIB). Lo ocurrido no sólo contravino el espíritu de la Ley del Presupuesto sino que viola la letra y el espíritu de los Acuerdos de paz.

59. El Ejército no brinda la información precisa sobre la utilización de su presupuesto y, respaldándose en la Constitución de la República, justifica como asuntos militares de seguridad nacional la utilización de fondos para la adquisición de material bélico.

60. El proceso de redespiegue de unidades militares se encuentra estancado. Aunque la formulación de una nueva política de defensa y doctrina militar podría dar origen a un redespiegue más preciso, es necesario dismantelar anticipadamente aquellas unidades consideradas como emblemáticas por su participación en el conflicto armado y que no tienen un papel en la defensa nacional. La revisión de la Doctrina Militar y su presentación a la sociedad para su discusión aún está pendiente. En noviembre de 2001 el Gobierno convocó a la sociedad civil para discutir la política de defensa. La definición de la política y la nueva doctrina militar permitirán la definición de las nuevas funciones del Ejército y podrían ser la base para el avance de otros compromisos como la reformulación de la Ley Constitutiva del Ejército. No se han producido avances sustantivos que permitan visualizar transformaciones profundas del sistema educativo y entrenamiento militar.

61. La Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad (SAAS) creada para sustituir al Estado Mayor Presidencial (EMP), asumió en 2001 la seguridad del Vicepresidente y de su familia aunque el mando operativo aún permanece a cargo del EMP. La verificación permitió establecer que la transferencia progresiva de equipos y presupuesto que debe realizar el EMP a la SAAS no han comenzado a ejecutarse. La Secretaría continúa su desarrollo institucional: ha formado 200 nuevos efectivos en tres promociones y ha comenzado el entrenamiento de una cuarta que se graduará en los primeros meses de 2003. El Gobierno tiene previsto reducir, a corto plazo, algunos efectivos del EMP e incluir en

el presupuesto del año 2003 los fondos necesarios para indemnizar a los miembros del EMP, lo que se aprecia positivamente.

### **III. Conclusiones**

62. El diagnóstico presentado en el presente informe revela un doble reto: la necesidad de que los avances registrados en el proceso de paz sean consolidados y se traduzcan en beneficios para el conjunto de la población, y en el cumplimiento de los compromisos pendientes. El camino hacia la paz firme, duradera e irreversible en Guatemala aún está en construcción y es imperativo darle un decidido impulso.

63. Llamo al Gobierno y al conjunto de la ciudadanía a dejar a un lado las confrontaciones, a ejercer sus respectivas responsabilidades en la defensa de los valores democráticos y a retomar el espíritu constructivo manifestado durante la reunión del Grupo Consultivo. Ello es indispensable para realizar avances concretos en el cumplimiento de los Acuerdos de paz ratificados en dicho evento. Exhorto a los actores involucrados a que antepongan el interés nacional a los particulares y sectoriales.

64. La impunidad genera temor en la población y fomenta la repetición de actos de violencia. El Gobierno debe diseñar y aplicar con urgencia una estrategia para contrarrestar la ola de violencia, amenazas e intimidaciones contra miembros de la sociedad civil. Esta estrategia debería incluir medidas preventivas, así como medidas que aseguren investigaciones profundas de los hechos y sanciones a los responsables.

65. La sostenibilidad del proceso de paz requiere de sólidas instituciones, tanto estatales como de la sociedad civil, que sean capaces de promover y apoyar el cumplimiento de la agenda de la paz. Merece mención especial las instituciones que surgieron del proceso del paz: la Comisión de Acompañamiento, las comisiones paritarias y específicas y las mesas departamentales de concertación y seguimiento al proceso de paz. A ellas corresponde el importante papel en dar seguimiento e impulso a la implementación de la agenda pendiente.

66. Es necesario fortalecer el Ministerio Público para superar las carencias y debilidades de la institución, especialmente en lo relativo a la coordinación

con la Policía Nacional Civil (PNC) en materia de investigación criminal. También es fundamental que la PNC cuente con los recursos necesarios, por lo que expreso mi profunda preocupación por la reducción del presupuesto del año 2002 respecto a lo ejecutado en el 2001: un 20% para la PNC y un 72% para su Academia.

67. Me preocupan gravemente las restricciones presupuestarias de las instituciones y programas prioritarios de la paz, en especial cuando se ha comprobado que el Ejército ha recibido transferencias presupuestarias extraordinarias. También es preocupante observar que, a cinco años de firmada la paz, todavía se recurre con demasiada frecuencia al Ejército y a ex militares para la dirección y ejecución de labores del ámbito estrictamente civil, lo que resulta aún más grave en el caso del Ministerio de Gobernación.

68. Otros temas que merecen una especial atención por parte del Estado guatemalteco son el cumplimiento de los compromisos pendientes de los acuerdos sobre pueblos indígenas y sobre reasentamiento e incorporación; la aprobación consensuada y puesta en marcha de una política de desarrollo rural; el cumplimiento de las recomendaciones de la Comisión de Esclarecimiento Histórico; el cumplimiento del Pacto Fiscal en su integralidad; y los compromisos en materia de seguridad, empezando por la conformación del Consejo Asesor de Seguridad y por la elaboración consensuada de una Política de Defensa.

69. La aprobación de las leyes de descentralización y consejos de desarrollo y la reforma al Código Municipal constituyen una excelente oportunidad para relanzar la participación social en la toma de decisiones y en la fiscalización del poder público. Es necesario que se elabore con prontitud el reglamento correspondiente para que estas leyes se puedan poner en vigencia lo antes posible. Hago un llamado a la sociedad civil para que aproveche la oportunidad y se apropie de estos nuevos espacios para incidir en la ejecución de las políticas públicas.

70. La comunidad internacional tiene un papel importante que es el de apoyar el éxito del proceso de paz de Guatemala, al cual acompaña desde su gestación. Deseo hacer un especial reconocimiento a los países amigos del proceso de paz de Guatemala y a los demás cooperantes por la renovación de su

compromiso con los Acuerdos de paz manifestado en el Grupo Consultivo. Esta reunión fue una valiosa oportunidad para que la comunidad internacional, en diálogo con los organismos del Estado y la sociedad civil, reorganice sus planes de acción y las líneas de cooperación para consolidar el proceso de paz.

71. Deseo animar al Gobierno y al pueblo de Guatemala a redoblar sus esfuerzos para consolidar el proceso de paz y asegurar su irreversibilidad. Los esfuerzos nacionales para combatir la pobreza y la exclusión, modernizar el sistema democrático y lograr la plena vigencia de los derechos humanos y el estado de derecho deben ser apoyados de forma concertada. El camino no está exento de grandes retos que es necesario enfrentar con una visión de país que genere mejores condiciones de vida para todos los guatemaltecos. Reitero el compromiso de la Organización y del conjunto del sistema de Naciones Unidas en Guatemala, para apoyar el efectivo avance del proceso.