



# Asamblea General

Distr. general  
30 de agosto de 2004  
Español  
Original: inglés

---

## Quincuagésimo noveno período de sesiones

Tema 26 del programa provisional\*

### **La situación en Centroamérica: 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*

La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA), está programando su cierre para diciembre de 2004. Este es el informe final sobre la aplicación de los Acuerdos de Paz de 1996. En el informe se indica que Guatemala ha hecho progresos significativos y ha sentado una base firme sobre la cual construir un futuro mejor. Sin embargo, persisten serios problemas cuya resolución requerirá la dedicación de todos los guatemaltecos. El sistema de las Naciones Unidas continuará acompañando a Guatemala mientras se edifica una sociedad con mayor justicia, igualdad y paz.

---

\* A/59/150.

\*\* 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. El presente informe es el noveno y último del Secretario General sobre la aplicación de los Acuerdos de Paz en Guatemala. Además de resumir el desarrollo del acontecer político durante el año pasado, tiene por objetivo evaluar los avances en la consolidación de la paz y la construcción de una sociedad mejor, tareas ambas contempladas en los Acuerdos. Esta evaluación se hace pública en un momento crítico en Guatemala. El tercer Gobierno democráticamente elegido desde la firma de la paz ha comenzado ya el primer año de su mandato, al mismo tiempo que la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) está preparando el cierre de sus operaciones después de 10 años en los que su presencia ha sido un apoyo crucial para la aplicación de los Acuerdos.

2. El cierre de la MINUGUA a fines de 2004 marcará el final de la etapa de verificación de las Naciones Unidas y el inicio de una nueva y necesaria fase en el proceso de paz, en la cual los agentes nacionales asumirán la completa responsabilidad de supervisar y promover la aplicación de los Acuerdos. En preparación para esa fecha, durante los dos últimos años la MINUGUA ha reducido gradualmente sus operaciones y ha aplicado una estrategia de transición encaminada a desarrollar la capacidad nacional para promover las metas fijadas en los Acuerdos de Paz. Estos esfuerzos se han dirigido a instituciones estatales clave, como la Institución del Procurador de los Derechos Humanos, y a organizaciones de la sociedad civil que en el futuro permanecerán comprometidas con las iniciativas de consolidación de la paz.

3. El elemento central del proceso de transición durante 2004 ha sido el Programa de Voluntarios Nacionales de Transición, a través del cual 60 jóvenes profesionales guatemaltecos, la mayoría miembros de grupos indígenas, han adquirido una valiosa experiencia como verificadores y promotores de los Acuerdos. Además, la estrategia diseñada busca asegurar el seguimiento de las prioridades de los Acuerdos de Paz por parte del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala, incluida la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, la cual ha alcanzado un acuerdo con el Gobierno de Guatemala para el establecimiento de una oficina nacional que proveerá observación y asistencia técnica después del cierre de la MINUGUA.

4. La MINUGUA también aprovechó el período previo al cierre para reforzar la inclusión del programa de paz en las políticas de la nueva administración, la cual tomó posesión en enero de 2004. Para apoyar este proceso, la Misión produjo un compendio de recomendaciones, normativas que fueron discutidas con altos funcionarios del Gobierno, gobernadores, alcaldes, legisladores, jueces y líderes de la sociedad civil. Asimismo, durante la visita que realizó a Guatemala en mayo de 2004, el Secretario General Adjunto de Asuntos Políticos, Sr. Kieran Prendergast hizo hincapié en que los Acuerdos de Paz deberían continuar siendo considerados como punto fundamental para el desarrollo en Guatemala.

5. El resultado conjunto derivado de los esfuerzos realizados por la MINUGUA durante este último año debería contribuir a la consolidación del proceso de aplicación de los Acuerdos tras la partida de la Misión. Una descripción más detallada del cierre de la Misión y la etapa de transición será entregada en los próximos meses, cuando se presente el informe final sobre la labor de la Misión, tal como solicitó la Asamblea General en su resolución 58/238, en la cual se autorizó la última renovación del mandato de la MINUGUA.

## II. Contexto político

6. El ambiente político ha mejorado considerablemente desde mi último informe (A/58/267), publicado en medio de una tensa campaña electoral que puso a prueba la democracia guatemalteca. La candidatura de Efraín Ríos Montt, ex gobernante militar, exacerbó la división del país, que ya se encontraba polarizado por el Gobierno del Presidente Alfonso Portillo, cuya administración se caracterizó por las acusaciones de corrupción, el debilitamiento del Estado de Derecho y el estancamiento de importantes aspectos del proceso de paz. En julio de 2003, la Corte de Constitucionalidad aprobó la candidatura de Ríos Montt, lo cual dio lugar a desórdenes públicos protagonizados por simpatizantes del ex General, episodios que agudizaron los temores de que las elecciones pudieran verse socavadas por el fraude y la intimidación.

7. Sin embargo, el resultado fue justamente el opuesto. Los guatemaltecos votaron pacíficamente en las dos vueltas electorales, las cuales contaron con presencia de observadores nacionales e internacionales, y escogieron como Presidente a Oscar Berger, ex alcalde de la Ciudad de Guatemala, así como también a nuevos legisladores y alcaldes. La derrota de Ríos Montt fue un indicio de que los guatemaltecos rechazaban el pasado y una expresión de su deseo de mirar hacia el futuro, ya que durante su gobierno, de 1982 a 1983, el ejército cometió algunas de las peores atrocidades del conflicto armado interno. La campaña también reafirmó el estatus de los Acuerdos de Paz en la agenda nacional, ya que los principales partidos políticos y sus candidatos suscribieron declaraciones comprometiéndose a apoyar su aplicación. El 29 de diciembre de 2003, un día después de las elecciones y coincidiendo con el séptimo aniversario de la firma de los Acuerdos de Paz, el Presidente electo Berger recibió de manera entusiasta una petición firmada por más de 300 organizaciones y dirigentes de la sociedad civil, solicitando que la nueva administración considerara los Acuerdos como el eje central para la formulación de políticas públicas.

8. Luego de cuatro años de conflicto entre el Gobierno del Presidente Portillo y el Frente Republicano Guatemalteco (FRG), y una oposición que contaba con una amplia base de grupos de la sociedad civil, el sector privado y los medios de comunicación, el traspaso pacífico del poder en enero de 2004 provocó reacciones de alivio y renovado optimismo. El cambio creó asimismo grandes expectativas que serán difíciles de satisfacer, considerando la magnitud de los problemas que deben ser resueltos y las dificultades políticas y financieras que encara la nueva administración. Además, las elecciones no dieron como resultado una clara mayoría en el Congreso. Un grave déficit en las finanzas estatales forzó al Gobierno a anunciar inicialmente recortes presupuestarios y planes de austeridad. Con la esperanza de resolver el déficit, en junio de 2004 se aprobó un paquete tributario que proveyó un alivio temporal, aunque insuficiente para financiar los incrementos sostenidos en el gasto público, que serán necesarios para mejorar sustancialmente esferas prioritarias de los Acuerdos como la educación, la salud, la seguridad pública y la justicia. La importante presencia en el gabinete de dirigentes del tradicionalmente conservador sector privado guatemalteco abrió interrogantes sobre la posibilidad de que el nuevo Gobierno cumpliera su promesa de gobernar con responsabilidad social en interés de todos.

9. Durante sus primeros meses en el poder, el Gobierno adoptó varias medidas públicas, que fueron acogidas con agrado por la Misión, para demostrar su compromiso con los Acuerdos de Paz y los derechos humanos. El 25 de febrero de 2004, el

Presidente Berger, en una ceremonia celebrada en el Palacio Nacional, “relanzó” simbólicamente los Acuerdos de Paz como agenda nacional de Guatemala, comprometiéndose a reforzar su aplicación con el apoyo de la nueva Comisión Nacional de los Acuerdos de Paz, compuesta por funcionarios de los tres poderes del Estado, delegados de partidos políticos y respetados dirigentes de la sociedad civil. La Comisión, sin embargo, ha tardado en definir su misión. El Presidente aprovechó también esa ocasión para pedir perdón, en nombre del Estado, por las atrocidades cometidas durante el enfrentamiento armado interno. A inicios de julio, el Gobierno entregó los primeros recursos financieros para el Programa Nacional de Resarcimiento destinado a las víctimas de violaciones a los derechos humanos cometidas durante el conflicto. Asimismo, Rosalina Tuyuc, respetada líder indígena y representante de las víctimas, fue nombrada directora de la Comisión a cargo de ese programa. Rigoberta Menchú, dirigente indígena y ganadora del Premio Nóbel de la Paz, aceptó la invitación del Presidente Berger para colaborar en las funciones *ad honorem* de Embajadora de Buena Voluntad de los Acuerdos de Paz.

10. Las acciones gubernamentales más importantes se llevaron a cabo en el ámbito militar, por ejemplo la drástica reducción del Ejército, concluida en junio de 2004, la cual dio como resultado la disminución de su tamaño y presupuesto, superando las expectativas de los Acuerdos de Paz. Además, el Gobierno continuó cerrando bases militares obsoletas de naturaleza contrainsurgente, presentó una nueva doctrina militar basada en los derechos humanos y desarrollada mediante debates con la sociedad civil, y creó el Consejo Asesor de Seguridad, como una instancia civil encargada de asesorar al Presidente en asuntos de seguridad nacional. Todos estos pasos, llevados a cabo de conformidad con los Acuerdos de Paz, se dieron pocos meses después de que la administración anterior, en una de sus últimas acciones, desmovilizara finalmente el Estado Mayor Presidencial, unidad militar que había cometido asesinatos políticos durante el conflicto armado que durante mucho tiempo había sido un mecanismo de control militar sobre la Presidencia.

11. Los meses que siguieron al cambio de gobierno se caracterizaron por la toma de medidas drásticas para investigar y castigar a ex funcionarios y colaboradores de la administración del FRG acusados de actos de corrupción y otros delitos. Muchos ciudadanos guatemaltecos acogieron positivamente estas medidas como avances en la lucha contra la impunidad y en la restauración de la confianza pública en el Gobierno, aunque algunos manifestaron su preocupación por una posible politización de la justicia.

12. Una de las pocas leyes aprobadas por el nuevo Congreso dispuso una reforma significativa de la Ley electoral y de partidos políticos, contemplada en los Acuerdos de Paz. Las reformas incluyen la implantación de un documento nacional único de identidad y de registro de votantes, así como el establecimiento de centros electorales fuera de los municipios más grandes, medida que debería incrementar la participación de los pueblos indígenas.

13. Los delitos violentos y la inseguridad siguieron siendo el motivo principal de preocupación pública, lo cual pone en evidencia el constante deterioro de la Policía Nacional Civil (PNC). La respuesta gubernamental consistió en la reactivación de las patrullas combinadas de policía y ejército, el impulso de una mayor participación de la comunidad y la creación de un programa de compra de armas con el propósito de reducir la circulación de armas de fuego ilegales. Como consecuencia de la creciente presión ejercida por la sociedad, la cual exigía resultados en la lucha contra la

delincuencia, en julio de 2004 el Presidente Berger nombró a un nuevo Ministro del Interior, así como a un nuevo Director de la Policía Nacional Civil. La MINUGUA, así como diversas organizaciones de la sociedad civil, ha instado al Gobierno a realizar un esfuerzo más amplio para fortalecer la PNC y su Academia, y para eliminar a los elementos delictivos que se encuentran dentro de la fuerza policial. El incremento del número de homicidios de mujeres —según las estadísticas policiales hubo 383 víctimas en 2003 y 257 en la primera mitad de 2004— motivaron la visita en febrero de 2004 de Yakin Erturk, Relatora Especial de las Naciones Unidas sobre la violencia contra la mujer sus causas y consecuencias, así como la creación de una unidad policial para investigar estos casos.

14. La nueva administración también trajo consigo un preocupante incremento en los desalojos forzados y muchas veces violentos, de empobrecidos ocupantes de tierras, lo que dio la impresión de que el Gobierno tendía a favorecer las demandas de los terratenientes. En junio de 2004, grupos campesinos organizaron protestas y bloqueos de carreteras a nivel nacional, reclamando tierras y políticas de desarrollo rural, y también repudiando los desalojos, los cuales han creado un serio problema humanitario para las familias campesinas desalojadas. El Gobierno prometió estudiar la situación y revisar la legalidad de los desalojos, calmando temporalmente los ánimos. Sin embargo, los problemas subyacentes permanecen y este tema se perfila como un foco de tensión en el futuro.

### **III. Aplicación de los Acuerdos de Paz: 1996 a 2004**

15. La firma del Acuerdo por una Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996 puso fin a más de tres decenios de conflicto e inició un proyecto de largo alcance con el propósito de unificar una sociedad fragmentada y transformar un Estado militarizado que había abusado masivamente de los derechos humanos durante el conflicto armado, perpetuando las desigualdades sociales y excluyendo sistemáticamente a los pueblos indígenas, que representan más de la mitad de la población. La paz marcó también la feliz conclusión de la etapa de mediación de las Naciones Unidas en el que fuera el único conflicto armado que permanecía activo en América Central. A partir de ese momento las Naciones Unidas asumieron su nueva tarea de verificación del cumplimiento de los compromisos de paz.

16. La aplicación de los Acuerdos de Paz ha sido una ardua tarea, plagada de obstáculos y demoras, con la resistencia de grupos poderosos que se han sentido amenazados por el cambio. Sucesivos gobiernos se habían comprometido a cumplir los Acuerdos, para luego mostrar una voluntad política vacilante. Lo mismo puede decirse de los otros poderes del Estado, que comparten la responsabilidad de la aplicación. Durante buena parte del período, ciertos sectores progresistas han compartido con la MINUGUA su frustración por la marcha del proceso. Si los Acuerdos hubieran sido aplicados durante esos años con mayor convicción y dedicación, el país se encontraría hoy en una situación mucho mejor.

17. Al mismo tiempo, es evidente que se han registrado importantes avances. Guatemala está experimentando muchos cambios positivos inspirados principalmente en los Acuerdos. En consecuencia, cualquier evaluación equilibrada de los resultados obtenidos en los últimos ocho años debería centrarse por igual en los logros y en los incumplimientos. Para ello se debe considerar la complejidad de los retos planteados, el tiempo relativamente corto transcurrido desde la finalización del

conflicto y algunos de los obstáculos que han impedido la aplicación de los Acuerdos de Paz independientemente de la voluntad política.

18. Como punto de partida, es importante destacar que los Acuerdos de Paz de Guatemala son ambiciosos. Los 13 acuerdos y más de 300 compromisos específicos en ellos contenidos constituyen un amplio y detallado plan para la transformación política, económica, social y cultural. En este sentido, los Acuerdos son mucho más amplios y complejos que los cuatro años que pusieron fin al conflicto armado en El Salvador y que sirvieron como punto de referencia importante para las negociaciones guatemaltecas. Algunos de los temas fueron particularmente difíciles de resolver. Por ejemplo, al promover el fin de la discriminación contra los pueblos indígenas, los Acuerdos tocan el problema principal que divide a la sociedad guatemalteca, problema que se remonta a la época colonial y que probablemente requerirá el paso de varias generaciones para resolverse.

19. La primera fase del proceso se llevó a cabo con relativa facilidad; la cesación del fuego se respetó, los rebeldes fueron desmovilizados y desarmados, se redujo el ejército, se creó una nueva fuerza policial, las patrullas de autodefensa civil y los comisionados militares fueron desmovilizados y los refugiados retornaron. No obstante, este período, que prácticamente se completó en los dos primeros años posteriores a la firma de la paz, fue seguido por una fase de mucha mayor dificultad que todavía dura y que requiere profundos cambios estructurales, reformas legales e institucionales y el desarrollo y financiamiento de una amplia gama de políticas y programas para superar los legados del conflicto, así como sus causas últimas. La responsabilidad primordial de realizar estas reformas debería recaer en el mismo Estado guatemalteco —históricamente afectado por la corrupción y la falta de recursos y carente de un funcionariado público estable y calificado— cuyas debilidades son ampliamente reconocidas en los Acuerdos.

20. Las expectativas eran bastante grandes. Los Acuerdos de Paz originalmente preveían un cronograma de cuatro años que finalizaba en el año 2000. Este calendario se extendió después hasta el año 2004, cuando se hizo evidente que la aplicación sería un proceso a largo plazo. En la actualidad, la mayor parte de los observadores coincide en que el cronograma era demasiado exigente y que esencialmente se requerirá más tiempo para cumplir plenamente los Acuerdos.

21. Otra característica destacada de los Acuerdos de Paz de Guatemala es la creación de numerosas oportunidades para la participación de la sociedad civil en el proceso de aplicación. Se establecieron múltiples comisiones al amparo de los Acuerdos, llevando a la misma mesa a representantes no gubernamentales, organizaciones populares y líderes indígenas junto con funcionarios gubernamentales en ejercicios inéditos de consenso que dieron lugar a proyectos de legislación y nuevos programas. El resultado ha sido en gran medida positivo, al hacer más democrático y transparente el ejercicio del gobierno. Sin embargo, algunas propuestas desarrolladas a través del consenso y la participación de grupos cívicos han sido con demasiada frecuencia ignoradas por las autoridades. Además, la capacidad de la sociedad civil para participar efectivamente en la elaboración de las políticas públicas contempladas en los Acuerdos se ha ido desarrollando con el correr del tiempo, y luego de haber superado los profundos sentimientos de desconfianza hacia el Estado gestados durante el conflicto. En algunas ocasiones, el imperativo de la participación y el logro de un consenso ha enlentecido la marcha del proceso de aplicación, permitiendo

al Gobierno y otras entidades estatales evadir sus responsabilidades y utilizar el diálogo como sustituto de la acción.

22. El proceso de paz se ha visto también afectado por la falta de sólidas bases sociales a nivel nacional, que apoyen los Acuerdos y tengan a su vez la capacidad de ejercer presión sobre los sucesivos gobiernos para lograr su aplicación. Aunque el proceso de negociación incluyó a un amplio número de grupos organizados de la sociedad civil, la idea de que los Acuerdos representaban un consenso nacional fue posteriormente cuestionada por ciertos sectores de la sociedad guatemalteca —como el sector privado y algunos partidos políticos—, los cuales se opusieron a ellos o denunciaron que no habían estado bien representados o no se les había consultado suficientemente durante el proceso de negociación. Pese a su contribución histórica, la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG) no es una importante fuerza política a nivel nacional que cuente con la capacidad de ejercer una presión efectiva a favor de la aplicación. El público en general ha permanecido desinformado sobre los Acuerdos, mientras los gobiernos de turno ignoraban los compromisos de dar a conocer su contenido. Estos fueron algunos de los factores que condujeron al mayor retroceso político del proceso: la derrota del referéndum de 1999 sobre las reformas constitucionales exigidas en los Acuerdos.

23. En ausencia de una convicción nacional más fuerte, la asistencia y presión de la comunidad internacional, incluida la MINUGUA, se tornaron críticas para apuntalar la voluntad política de cumplir con los Acuerdos. En algunos casos, los gobiernos se han mostrado más inclinados a responder ante la comunidad internacional que ante sus electores. Esto fue especialmente evidente en las reuniones de los Grupos Consultivos celebradas en 2002 y 2003, donde los avances en el programa de paz se lograron en gran medida gracias al diálogo entre el Gobierno y los donantes. Muchos de los nuevos programas e instituciones creados en virtud de los Acuerdos de Paz pasaron a depender principalmente del financiamiento internacional en lugar de ser asumidos plenamente como parte del presupuesto nacional. Aunque la presión y el apoyo internacionales ayudaron a mantener la atención prestada al programa de paz durante los tiempos difíciles, en este momento existen tanto la necesidad como la oportunidad de que los agentes nacionales guatemaltecos actúen como propulsores de este proceso.

24. Teniendo en cuenta estas consideraciones generales, presentamos a continuación un análisis detallado del progreso realizado en cuatro esferas sustantivas que han sido el punto central de la verificación de la MINUGUA: i) derechos humanos, administración de justicia y lucha contra la impunidad; ii) identidad y derechos de los pueblos indígenas; iii) desmilitarización y fortalecimiento de la autoridad civil; y, iv) aspectos socioeconómicos, situación agraria y cuestiones de género.

## **A. Derechos humanos, administración de justicia y lucha contra la impunidad<sup>1</sup>**

25. Los Acuerdos de Paz de Guatemala prometían poner punto final a decenios de represión de política por parte del Estado y establecer las garantías legales

<sup>1</sup> En el 14° informe sobre los derechos humanos de la MINUGUA (A/58/566), se puede encontrar un examen más completo sobre la situación de los derechos humanos y los esfuerzos relacionados con la reforma judicial desde la firma de la paz en Guatemala.

e institucionales necesarias para el respeto de los derechos humanos, esencialmente mediante el desmantelamiento de las estructuras represivas y de una reforma global de los sistemas de seguridad y justicia que durante el conflicto armado interno habían sido corrompidos y subordinados al Ejército. En virtud del Acuerdo global sobre derechos humanos, el Gobierno se comprometió a respetar los derechos civiles y políticos, a fortalecer el sistema de justicia y las instituciones de derechos humanos, a combatir la impunidad y a establecer programas de resarcimiento para las víctimas de violaciones de los derechos humanos cometidas por el Estado durante el conflicto.

26. Ocho años después de la firma de los Acuerdos, la valoración general del progreso logrado en materia de derechos humanos es positiva, a pesar del escaso éxito obtenido en la consolidación del Estado de derecho y la lucha contra la impunidad. Los problemas que enfrenta hoy Guatemala en relación con los derechos humanos son, aunque preocupantes, completamente diferentes a los del pasado.

27. El final del conflicto armado supuso el cese de una política estatal de abuso y, en consecuencia, una inmediata y definitiva disminución del nivel y la gravedad de las violaciones de los derechos humanos. La URNG abandonó la lucha armada y en ningún momento amenazó con reanudar las hostilidades. El sistema político guatemalteco se tornó más abierto y competitivo, como indican la celebración de elecciones democráticas y el libre funcionamiento de los medios de comunicación, tendencias que comenzaron con el retorno al gobierno civil en 1986 y que se reforzaron a partir de la firma de los Acuerdos de Paz. Se han ratificado importantes instrumentos internacionales de derechos humanos y estos derechos se han integrado plenamente en el discurso público. Existe una activa y expresiva comunidad de organizaciones de derechos humanos. También se han registrado pequeños avances en la lucha contra la impunidad. Un ejemplo de ello son las condenas de varios oficiales militares, quienes en los últimos años fueron hallados culpables de violaciones de los derechos humanos, en casos emblemáticos.

28. El mayor reto actual es consolidar el Estado de derecho ante el aumento de la criminalidad y los múltiples indicios de que los principales procesos de reforma institucional, iniciados en virtud de los Acuerdos de Paz han perdido su auge, y en determinados casos incluso han sufrido un retroceso. Sin un marco jurídico e institucional de protección más sólido, se verán menoscabados los avances en materia de derechos humanos mencionados en párrafos anteriores.

29. Los problemas persisten, a pesar de que se han hecho esfuerzos considerables para reformar y modernizar el sistema judicial en el marco de los Acuerdos de Paz y con el apoyo de donantes internacionales. Algunos de los avances registrados son la creación de una nueva policía de carácter civil; un Ministerio Público independiente y un Instituto de Defensa Pública Penal; una ley de la carrera judicial, que ha mejorado el sistema de selección, formación y evaluación de jueces; una mejora tecnológica y una expansión física de los juzgados; un mejor acceso de los pueblos indígenas a la justicia mediante la contratación de personal bilingüe e intérpretes; y la creación de cinco Centros de Administración de Justicia en zonas del país predominantemente indígenas.

30. Sin embargo, estos y otros esfuerzos han tenido escaso impacto en el desempeño del sistema judicial. La gran mayoría de los delitos graves aún no se investigan minuciosamente ni son sancionados. Actualmente la impunidad judicial sigue siendo más la norma que la excepción, lo que ha contribuido a una falta de confianza en el sistema de justicia y a la persistencia de casos de linchamiento en las áreas rurales



donde la justicia es especialmente débil. Aunque en diferentes grados, todas las instituciones que conforman el sistema de justicia en Guatemala adolecen de las mismas deficiencias que viciaban su desempeño cuando se firmaron los Acuerdos de Paz, a saber: escasos recursos, presencia insuficiente en el medio rural, inadecuada formación de los oficiales, corrupción y falta de coordinación.

31. La publicación en 1999 del informe de la Comisión de Esclarecimiento Histórico supuso un gran avance en cuanto a la documentación de eventos pasados en los cuales las fuerzas de seguridad gubernamentales fueron consideradas responsables de actos de genocidio y de la muerte de gran parte de las 200.000 personas fallecidas durante el conflicto armado, víctimas en su mayoría civiles. Sin embargo, Guatemala ha obtenido mayormente verdad pero no justicia, lo que ha fomentado el resentimiento y dificultado el proceso de reconciliación nacional. Las condenas de ex militares por los asesinatos de la antropóloga Myrna Mack en 1990 y del obispo Juan Gerardi en 1998 fueron hitos históricos y sólo posibles gracias a los extraordinarios y persistentes esfuerzos de los defensores de los derechos humanos y los oficiales del sistema de justicia guatemalteco con el apoyo de la comunidad internacional. Pero, en general, los intentos de investigar y procesar a miembros de los cuerpos de seguridad por las atrocidades cometidas durante el conflicto no han tenido éxito; quienes lo han intentado han tenido que sufrir amenazas, violencia y años de obstaculización judicial.

32. A pesar de que los defensores de los derechos humanos trabajan con mucha más libertad que antes, continúan las denuncias de intimidación, aunque en menor medida que durante la administración anterior. El Movimiento Nacional por los Derechos Humanos reportó 18 incidentes durante el primer semestre de 2004, en su mayoría amenazas contra organizaciones de derechos humanos involucradas en procesos judiciales. La persistencia de esta clase de incidentes y la incapacidad del sistema judicial para esclarecerlos fue lo que motivó al Gobierno anterior a llegar a un acuerdo con las Naciones Unidas, en diciembre de 2003, para crear la CICIACS (Comisión de Investigación de Cuerpos Ilegales y Aparatos Clandestinos de Seguridad), comisión especial para investigar los aparatos clandestinos considerados responsables. Si bien el nuevo Gobierno apoyó a la Comisión, en mayo de 2004 retiró del Congreso el proyecto sobre ella, en vista de las objeciones de índole constitucional presentadas por algunos abogados y legisladores. Posteriormente sometió la propuesta a la opinión de la Corte de Constitucionalidad, la cual declaró que algunos de sus artículos eran inconstitucionales. El Gobierno dijo seguir estando comprometido con la creación de la CICIACS y prometió proponer modificaciones a las Naciones Unidas luego de realizar consultas con los grupos de derechos humanos y otros agentes nacionales interesados en el tema.

33. La seguridad pública sigue siendo la máxima preocupación de la población, la cual sufre un resurgimiento de los delitos violentos semejante al vivido en otras sociedades después de un conflicto. La posición geográfica de Guatemala, que se encuentra en el corredor del tráfico de estupefacientes entre América del Sur y los Estados Unidos de América, la hace especialmente vulnerable a la delincuencia organizada, que se ha valido de la corrupción para infiltrarse en las instituciones del Estado de derecho. Por otra parte, la deplorable situación de la Policía Nacional Civil no sólo ha permitido la proliferación de la delincuencia sino que además ha provocado un incremento de los casos de abuso de parte de miembros de la policía en delitos de especial gravedad como los secuestros, la depuración social y la tortura.

34. Durante los primeros seis meses del año, la nueva administración hizo muy poco para abordar los problemas estructurales del sistema de justicia anteriormente descritos. Sin embargo, logró dar una impresión positiva en relación con los derechos humanos, tras muchos años de evadir la responsabilidad estatal en este campo, al aceptar las decisiones de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso de Myrna Mack y en otros casos de alto impacto. El nombramiento de Frank La-rue, renombrado activista de derechos humanos, como Presidente de la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) ha contribuido a proveer a esta institución de energías renovadas.

35. La compensación de las víctimas de abusos contra los derechos humanos cometidos durante el conflicto armado interno, recomendación clave de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, será una importante prueba del compromiso que Guatemala ha asumido en materia de derechos humanos. Aunque el apoyo del nuevo Gobierno a las actividades iniciales del Programa Nacional de Resarcimiento constituye un primer paso importante, aún es necesario dotar al Programa de bases legales más firmes y de financiación adecuada. El trato dado a las víctimas de violaciones de los derechos humanos contrasta claramente con el dispensado a los antiguos integrantes de las Patrullas de Autodefensa Civil, quienes, en 2003, empezaron a recibir pagos en efectivo por los servicios prestados sin importar su participación en abusos contra los derechos humanos durante el conflicto, así como la falta de previsiones compensatorias en los Acuerdos.

36. Otra necesidad apremiante en relación con los derechos humanos es el fortalecimiento de la Procuraduría de Derechos Humanos, cuyo mandato constitucional de promover y dar seguimiento en esta materia es aún más importante ante la inminente salida de la MINUGUA. A pesar de que la institución ha incrementado su visibilidad y activismo con el nombramiento en 2002 de un nuevo Procurador entre una terna de candidatos propuestos por organizaciones no gubernamentales, su eficacia se está viendo seriamente afectada por las limitaciones presupuestarias que sufre.

37. Los persistentes problemas relacionados con los derechos humanos descritos anteriormente (y en la siguiente sección sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas) requieren la observación y la asistencia constantes de la comunidad internacional. La propuesta de abrir una oficina del Alto Comisionado para los Derechos Humanos en Guatemala puede constituir, en este sentido, una contribución importante.

## **B. Identidad y derechos de los pueblos indígenas**

38. En los Acuerdos de Paz, Guatemala reconoció que no podía avanzar y prosperar como nación sin revocar el profundo legado de discriminación contra los pueblos indígenas maya, xinca y garifuna, quienes constituyen aproximadamente la mitad de la población pero han sido sistemáticamente excluidos de las oportunidades. Además de padecer una opresión que se remonta a los tiempos coloniales, la población indígena sufrió la mayor parte de la violencia durante el conflicto armado, como confirmó la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, la cual concluyó que el 83% de las víctimas identificadas pertenecían a comunidades mayas y que el ejército guatemalteco cometió actos de genocidio contra varios grupos indígenas. Cuando se firmaron los Acuerdos de Paz, la diversidad racial y cultural de Guatemala estaba esencialmente ausente del marco jurídico del país, así como del debate político,

de las instituciones estatales y del sistema educativo. Las áreas rurales, donde reside la mayoría de la población indígena, presentaban los peores indicadores sociales y recibía los niveles más bajos de inversión pública. Las mujeres indígenas se encontraban doblemente victimizadas, ya que sufrían discriminación racial y de género al mismo tiempo.

39. El principal instrumento para transformar esta situación fue el Acuerdo sobre la Identidad y los Derechos de los Pueblos Indígenas, firmado en marzo de 1995, el cual prometía ser una iniciativa polifacética para luchar contra el racismo legal y de facto y para construir un Estado pluricultural, multiétnico y multilingüe. El Acuerdo hacía hincapié en las consultas entre el Estado y los pueblos indígenas, creando oportunidades sin precedentes para que la población indígena pudiera incidir en la elaboración de políticas públicas en su favor. La firma del Acuerdo fue un punto de inflexión. Hasta entonces, el Estado de Guatemala nunca había reconocido tan abierta y completamente el alcance de la división racial, cultural y lingüística de la nación, ni se había comprometido de manera tan clara a superar estas diferencias.

40. Tras ocho años de aplicación del Acuerdo, se ha avanzado más en la forma que en el fondo. Se han llevado a cabo importantes reformas al nivel jurídico e institucional, como la creación de programas y entidades especiales contempladas en los Acuerdos de Paz. Asimismo, está teniendo lugar un debate sin precedentes sobre el racismo y la discriminación, temas que anteriormente se consideraban tabú. Sin embargo, la realidad cotidiana de la población indígena en general ha cambiado muy poco. Los indígenas siguen enfrentando barreras visibles e invisibles en su desarrollo, continúan ocupando los estratos más bajos en el ámbito laboral y en la sociedad, y carecen de representación adecuada en la esfera política y pública. Las áreas rurales, predominantemente indígenas, carecen de infraestructura básica o de servicios públicos decentes y mantienen los peores indicadores sociales. El fracaso que supuso el referéndum de 1999 para la aprobación de las reformas constitucionales, que incluían la declaración oficial de Guatemala como Estado multicultural, constituyó una gran decepción para los dirigentes y organizaciones indígenas, que hasta entonces venían participando de manera entusiasta en el proceso de aplicación, incluso en las numerosas comisiones conjuntas establecidas para preparar políticas y legislación sobre temas como la tierra, la reforma educativa, la espiritualidad indígena y la participación política.

41. Aunque no se ha contado con el respaldo constitucional, sí se han logrado importantes avances para combatir la discriminación y lograr un mayor reflejo de la diversidad de Guatemala en el Estado. En el ámbito legislativo, uno de los cambios más significativos fue la aprobación, en 2002, de las leyes de descentralización que garantizan la inclusión de representantes indígenas en los Consejos de Desarrollo, foros clave de participación en la elaboración y planificación de políticas de desarrollo a nivel local. Después de la firma de los Acuerdos, Guatemala incluyó por primera vez la tipificación del delito de discriminación racial y de otro tipo en el Código Penal. Otras importantes reformas legales aún están pendientes de ser aprobadas, como, por ejemplo, la penalización del acoso sexual, el establecimiento de una oficina de catastro, la redacción de un código legal agrario y ambiental, y el reconocimiento de la propiedad de tierras comunales. La falta de una política de estímulo del desarrollo rural afecta principalmente a la población indígena.

42. Algunas señales de cambio se evidencian también en el interior del aparato estatal, en el que el proceso de paz ha introducido un enfoque multicultural que

anteriormente estaba ausente de diversas instituciones estatales como la Corte Suprema de Justicia, la Policía Nacional Civil, el Ministerio de Trabajo o la Institución del Procurador de los Derechos Humanos. En el ámbito educativo, se están reformando los programas de estudios y gradualmente se expande el número de escuelas y profesores bilingües, como sucede también en el ámbito judicial, donde ha aumentado el número de operadores de justicia e intérpretes bilingües. Varios fallos judiciales han confirmado el derecho a practicar la espiritualidad indígena o a vestir el traje típico. Asimismo, en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, se han creado nuevas instituciones de protección, como la Defensoría de la Mujer Indígena, adscrita a la Presidencia, aunque las graves limitaciones presupuestarias han reducido considerablemente su alcance e impacto. La Ley de idiomas nacionales, aprobada en 2002, establece que determinados servicios estatales deben ser proporcionados en idiomas indígenas. A pesar de constituir un importante precedente, esta disposición aún no ha sido aplicada. La Comisión Presidencial en Contra de la Discriminación y el Racismo, creada en 2003, tiene la función de evaluar las acciones del Estado en este ámbito y hacer recomendaciones al respecto.

43. Otra esfera donde se ha progresado, aunque todavía de forma incipiente, es el acceso de los indígenas a los medios de comunicación, de los que tradicionalmente han estado excluidos. El avance más destacado se dio a finales de 2003, con la adjudicación de un canal público de televisión, anteriormente en manos del ejército, a la Academia de Lenguas Mayas, lo que representa la entrega de un instrumento potencialmente muy poderoso para difundir la cultura y los puntos de vista indígenas entre el público en general y promover el diálogo interétnico. Aún están pendiente de aprobación por el Congreso las reformas a la Ley de telecomunicaciones que darían acceso a los pueblos indígenas a las frecuencias de radio.

### **C. Desmilitarización y fortalecimiento de la autoridad civil**

44. La desmilitarización del Estado guatemalteco era una de las metas principales de los Acuerdos de Paz, dado su historial de golpes de Estado, el pasado violento del ejército y el excesivo papel que los militares representaron en la política y la sociedad durante el conflicto. El Acuerdo de Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática contemplaba múltiples medidas para cambiar esta situación: reducción del ejército; redespliegue en función de la defensa exterior en lugar de la seguridad interna; reformas democráticas de la doctrina militar, el sistema educativo y el sistema de justicia; desmovilización de las unidades implicadas en violaciones de los derechos humanos; creación de una Policía Nacional Civil y desarrollo de un servicio de inteligencia civil.

45. El cumplimiento de estos compromisos ha sido un proceso difícil y lento que encontró una notable resistencia del ejército. El presupuesto militar anual excedió en varias ocasiones de la meta del 0,66% del producto interno bruto (PIB) establecida en los Acuerdos, mientras que los militares continuaban teniendo una participación excesiva en los asuntos civiles. De la misma forma, el ejército se resistió a desactivar muchas de sus antiguas bases contra la insurgencia en el interior del país, pese a que estas instalaciones ya no servían para defender las fronteras guatemaltecas en tiempos de paz. Sin embargo, a ocho años del inicio del proceso de paz se ha enderezado el rumbo en la dirección correcta. El ejército guatemalteco está siendo transformado según lo previsto en los Acuerdos de Paz.

46. Los cambios más importantes se produjeron durante el transcurso de este último año, gracias a una mayor voluntad política por parte del Gobierno. En 2004, la decisión de reducir el ejército de 27.000 a 15.500 efectivos, y la determinación de fijar el gasto militar en un 0,33% del PIB (la mitad de lo establecido en los Acuerdos) fueron las acciones más destacadas de los últimos años. El cierre de bases militares se ha acelerado hasta tal punto que, hoy día, el despliegue militar se corresponde en gran medida con la configuración para la defensa exterior que contemplan los Acuerdos de Paz. La desmovilización del Estado Mayor Presidencial y su reemplazo por un cuerpo profesional de protección presidencial de carácter civil dieron fin a un largo capítulo de intromisión militar en los asuntos de la Presidencia. La Ley del servicio cívico fue puesta en vigencia en 2003, brindando a los jóvenes la oportunidad de desarrollar un servicio social en lugar del servicio militar. El ejército, en un proceso de estrecha consulta con la sociedad civil, completó el año pasado el Libro Blanco de la Defensa Nacional. Una nueva doctrina militar basada en los derechos humanos fue presentada en julio de 2004. Estos cambios han sido realizados sin una resistencia significativa en el interior del ejército, lo que supone un claro indicio de su subordinación a la autoridad civil.

47. Aún se requieren esfuerzos adicionales para institucionalizar el control y la supervisión civil del ejército y las estructuras de inteligencia. Las leyes de acceso a la información y la desclasificación de documentos oficiales son necesarias para evitar que las fuerzas militares utilicen los criterios de seguridad nacional para ocultar información básica. En su debido momento, deberán reconsiderarse las reformas constitucionales para limitar la potencial participación del ejército en labores de seguridad interna y para nombrar ministros de defensa civil, como los que existen en la actualidad en la mayoría de las democracias. Las transformaciones de la doctrina militar deben ser complementadas con cambios en el sistema de adiestramiento militar basados en los derechos humanos. Los Acuerdos también contemplan la creación de una estructura de inteligencia civil en el Ministerio de Gobernación y la aprobación de una ley marco de inteligencia que establezca la supervisión de los cuerpos de inteligencia y regule sus funciones.

48. En 1997, la Policía Nacional Civil (PNC) tuvo unos comienzos prometedores al crear una nueva fuerza y una academia. Tres años más tarde alcanzó el número de 20.000 agentes a nivel nacional y ganó aceptación entre la población. Desde entonces, la negligencia, los constantes cambios en el liderazgo y la corrupción se han combinado para colocar a la policía en una espiral descendente. Uno de los principales problemas fue el reciclaje de un gran número de ex miembros de las fuerzas policiales militarizadas y corruptas que habían sido desmovilizadas para crear la PNC. En la actualidad, ante la carencia de los recursos y la infraestructura más indispensables para cumplir con sus funciones, muchos miembros de la policía honestos y trabajadores están desmoralizados. Mientras tanto, los casos de abusos y delitos cometidos por la policía van en aumento.

49. Para invertir esta situación es necesario un gran esfuerzo, pero Guatemala no tiene otra alternativa si desea enfrentar sus problemas de seguridad en el marco democrático de los Acuerdos de Paz. Se han determinado los elementos clave de la estrategia de reforma, como el fortalecimiento de la Academia de la Policía para al menos duplicar el número de efectivos, la depuración de los elementos corruptos y abusivos, un incremento sustancial del presupuesto de la PNC. El cumplimiento de otros importantes compromisos contemplados en los Acuerdos de Paz, como la legislación para el control de las armas de fuego ilegales y la regulación de las

agencias de seguridad privadas, contribuiría a crear una estrategia de seguridad pública integral.

#### **D. Aspectos socioeconómicos, situación agraria y cuestiones de género**

50. La pobreza extrema y la desigualdad de ingresos, las disparidades en la distribución de la tierra, el abandono de las áreas rurales por parte del Estado y la exclusión de la población rural de las decisiones políticas y económicas fueron algunas de las causas principales del conflicto armado. En el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, el Gobierno prometió una amplia gama de soluciones: aumento del gasto social para ampliar y mejorar la educación, la atención de la salud y otros servicios básicos; mejoramiento del acceso de los campesinos a programas de tenencia de la tierra basados en el mercado, así como su acceso a los créditos agrícolas y de vivienda; el establecimiento de una política nacional de desarrollo rural; y mecanismos para la resolución de las frecuentes controversias sobre la propiedad. Estas medidas debían ser financiadas mediante reformas fiscales para aumentar los ingresos del Gobierno del 8% a por lo menos el 12% del PIB, junto con medidas tendientes a la descentralización, la cual daría a la población una mayor participación en la política de desarrollo local.

51. Ocho años después, los fragmentarios esfuerzos sólo han dado resultados limitados en el área de la reforma socioeconómica. A pesar de que ha aumentado el gasto social y se han creado nuevas instituciones para tratar asuntos relacionados con la tierra, los servicios públicos siguen siendo enormemente inadecuados, las oportunidades de desarrollo rural son escasas y persisten los conflictos relativos a las tierras. Un estudio reciente del Banco Mundial reveló que la desigualdad de ingresos en Guatemala seguía siendo una de las peores de América Latina. El porcentaje de la población guatemalteca que vive actualmente en la pobreza (57%) se ha mantenido estable y el número de personas que viven en la pobreza extrema (21,5%) ha aumentado en los últimos años, debido en parte a los efectos de la caída mundial de los precios del café.

52. Una de las limitaciones principales ha sido la carencia crónica de fondos gubernamentales, debido a la negativa de las elites económicas a pagar tasas de impuestos más altas para financiar y ampliar los servicios estatales que beneficiarían principalmente a los pobres. El resultado es que Guatemala no ha podido aumentar su base impositiva para alcanzar el ya de por sí modesto objetivo del 12% del PIB establecido en los Acuerdos de Paz. Las esperanzas de un avance significativo surgieron en el año 2000 con la firma de un “Pacto fiscal” entre los tres poderes del Estado, los empresarios y la sociedad civil, que incluía un plan equilibrado para aumentar la recaudación de impuestos de forma progresiva y asegurar el uso transparente de los recursos por parte del Estado. Pero, si bien el ingreso público alcanzó un máximo del 10,6% en 2002, desde entonces ha retrocedido hacia los niveles existentes en el momento de la firma de los Acuerdos de Paz.

53. Los esfuerzos por mejorar el acceso a la tierra y resolver los conflictos relacionados con ella también han sido insuficientes. Fontierra, institución gubernamental creada en virtud de los Acuerdos de Paz para proveer créditos para la compra de tierras, continúa recibiendo una asignación presupuestaria menor a lo que le corresponde por mandato. Contierra, instancia presidencial cuyo objeto es analizar las

disputas sobre la tierra y mediar en ellas, ha ayudado a resolver algunos casos señalados, pero nunca ha tenido la estabilidad institucional y presupuestaria adecuada para desempeñar sus funciones a nivel nacional de modo sostenido.

54. Muchas de las reformas legales más importantes sobre el tema de la tierra no se han puesto en marcha, especialmente la creación de un catastro nacional que se considera esencial para dar seguridad jurídica sobre la tenencia de la tierra en el ámbito rural. Los donantes internacionales han proporcionado gran ayuda para proyectos pilotos en esta esfera, pero las promesas oficiales de aprobar una ley del catastro no se han cumplido. Tampoco se han cumplido otros compromisos relativos a la tierra incluidos en los Acuerdos de Paz, como la creación de una jurisdicción agraria y ambiental, la revisión del estatus de las tierras en desuso y las tierras adquiridas ilegalmente durante el conflicto armado, y la seguridad jurídica de las tierras comunales de los grupos indígenas.

55. Los Acuerdos incluían compromisos gubernamentales para rehabilitar el débil sistema de salud pública de Guatemala incrementando los recursos y brindando mayor atención a las áreas rurales con un hincapié renovado en las estrategias preventivas. Sin embargo, hasta ahora los logros han sido modestos y Guatemala continúa teniendo algunos de los peores indicadores de salud primaria de América Latina. Un paso muy positivo fue la creación del Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), un innovador sistema que emplea a organizaciones no gubernamentales que proveen servicios en áreas rurales remotas donde no existen servicios públicos de salud. Los programas de vacunación también han mejorado. Pero el gasto público en salud nunca ha alcanzado el monto establecido en los Acuerdos de Paz, es decir, el 1,3% del PIB. Un porcentaje estimado del 20% de la población no tiene cobertura de salud o atención por parte del SIAS. La tasa de mortalidad infantil se ha reducido aproximadamente en un 20%, pero continúa estando por encima de las metas establecidas en los Acuerdos. Los principales retos para el futuro son la expansión de la cobertura básica de salud y la insistencia en la salud preventiva que, según fuentes oficiales, constituye la mitad del gasto público actual. El sistema de salud debería incorporar también de manera más efectiva las prácticas tradicionales de la medicina indígena y contratar a un mayor número de personal bilingüe.

56. En los Acuerdos de Paz también se señaló que la reforma del sistema educativo era fundamental para el progreso. Se han realizado esfuerzos significativos al respecto, pero aún queda mucho por hacer. La meta de lograr un incremento del 50% en el gasto público dedicado a la educación fue alcanzada en 2001, pero el actual presupuesto continúa siendo completamente insuficiente. Se crearon escuelas comunitarias en áreas no cubiertas por el sistema oficial. Los programas gubernamentales han dado como resultado una disminución de la tasa de analfabetismo, la cual se redujo al 30% contemplado en los Acuerdos de Paz. Se ha puesto en práctica la educación bilingüe, aunque actualmente está disponible sólo para el 10% de la población indígena en edad escolar. Ha concluido un largo proceso de transformación del programa de estudios primarios para incorporar aspectos multiculturales y elementos de la historia del conflicto armado, si bien los cambios no han llegado a aplicarse en las escuelas debido a problemas financieros y a la oposición de ciertos grupos de maestros.

57. El avance más importante en la esfera de la descentralización fue la aprobación en 2002 de tres leyes destinadas a incrementar la participación ciudadana en la elaboración de políticas públicas a nivel local, particularmente en el caso de los

grupos anteriormente excluidos, como las mujeres y los indígenas. Los cambios incluyeron reformas del Código Municipal y la revitalización de las estructuras de los Consejos de Desarrollo. En muchos lugares del país, ciertos grupos de la sociedad civil han empezado ya a desempeñar papeles más activos influyendo en los procesos de elaboración de políticas municipales y departamentales, tal como está previsto en las leyes. La nueva administración ha reforzado esta tendencia positiva con el nombramiento de varios gobernadores a partir de las ternas de candidatos propuestas por los Consejos de Desarrollo Departamentales, lo que constituye una diferencia significativa con respecto al tradicional uso de estos puestos, que solían repartirse como recompensa por el apoyo político.

58. La promoción de la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de la mujer son temas que se encuentran interconectados en los Acuerdos de Paz, y algunas de las más importantes disposiciones en esta esfera figuran en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. La violencia doméstica, la falta de igualdad en el ámbito laboral y educativo y los bajos niveles de participación política de las mujeres se encuentran entre los problemas crónicos que persisten pese a los grandes esfuerzos realizados en años recientes para reformar leyes, crear instituciones y formular políticas públicas en beneficio de las mujeres. La Política Nacional para la Promoción y Desarrollo de la Mujer y el Plan de Igualdad de Oportunidades (2001-2006) se elaboraron en consulta con organizaciones de mujeres. Las nuevas instituciones incluyen el Foro Nacional de la Mujer, la Secretaría Presidencial para la Mujer y la Defensoría de la Mujer Indígena, si bien éstas han enfrentado limitaciones presupuestarias que han disminuido su impacto. La discriminación por razones de género es ahora un delito tipificado en el Código Penal guatemalteco.

59. En el sentido más amplio, el proceso de desmovilización y reintegración de los combatientes de la URNG en la vida civil se cumplió con éxito. El ex grupo insurgente fue desmovilizado y desarmado bajo la supervisión de las Naciones Unidas, se convirtió en un partido político y ha participado libremente y sin represalias políticas en dos elecciones nacionales. Sin embargo, el proceso no ha logrado brindar oportunidades económicas viables a los excombatientes: un gran número de ellos vive en la actualidad en condiciones precarias, en parte debido a la insuficiente asistencia gubernamental para dotarlos de tierras, viviendas, créditos y otros servicios básicos. Si bien en un futuro las soluciones deberían incluirse sobre todo en el marco de políticas nacionales de desarrollo para beneficio de la población rural en general, se debe, sin embargo, brindar especial atención a ese sector de la población en particular. Situación similar enfrentan los desplazados internos y los refugiados, quienes no han sufrido represalias sistemáticas a su retorno, pero tampoco han recibido la considerable asistencia gubernamental prometida en los Acuerdos de Paz.

## IV. Conclusiones

60. Ocho años después de haber emprendido el amplio proceso de transformación recomendado en los Acuerdos de Paz, Guatemala ha dado importantes pasos hacia adelante y ha sentado bases más firmes sobre las cuales puede continuar construyendo un futuro mejor. El listado de los logros es impresionante. Se ha puesto fin a decenios de sangriento conflicto y de violaciones a los derechos humanos apoyadas por el Estado. Los ex insurgentes se han integrado a la vida civil. Los gobiernos alternan en el poder a través de elecciones pacíficas y el debate político se lleva a cabo en un marco de apertura y democracia. El ejército se ha reducido, está sujeto a un



mayor control civil y está siendo transformado en un marco pacífico y democrático. En todas las esferas principales mencionadas en los Acuerdos de Paz se han iniciado procesos de reforma institucional y política. Las organizaciones de la sociedad civil son ampliamente consultadas en asuntos de política pública.

61. Sin embargo, este no es el momento para que Guatemala se descuide confiando en sus logros. Tal como demuestra el presente informe, el país todavía tiene ante sí problemas de gran envergadura, algunos pertinentes sólo a Guatemala y otros comunes a toda la región, donde la corrupción, la desigualdad, la delincuencia y el débil Estado de derecho son males generalizados. Lamentablemente, las reformas estructurales más profundas contempladas en los Acuerdos de Paz han quedado rezagadas y no están a la par de los avances logrados en el ámbito político. El debate sobre la arraigada herencia de racismo apenas se ha iniciado, y lo mismo ocurre con la atención al problema en las políticas estatales. Persisten grandes desigualdades sociales, que constituyen tanto una afrenta moral como un obstáculo al desarrollo. Estas no son razones para temer un retorno al conflicto armado: los guatemaltecos no desean revivir el pasado y actualmente cuentan con vías democráticas a través de las cuales pueden expresar su descontento. Pero si los problemas no son atendidos en los años venideros, podrían convertirse en ingredientes de un conflicto social, un estancamiento del desarrollo económico y un deterioro de la gobernanza democrática.

62. Para el resto del mundo, la diversidad de Guatemala representa su riqueza y la discriminación es su vergüenza. Entre los numerosos desafíos actuales a los que este informe hace referencia, ninguno tiene tanta importancia a largo plazo como la lucha contra el racismo. Se requiere un esfuerzo mucho más intenso para erradicar las barreras que aún persisten en este tema, para brindar iguales oportunidades a los indígenas y para construir un Estado multicultural. Se necesitan campañas educativas que sensibilicen a la población en forma integral. Se debe ampliar y financiar plenamente la educación bilingüe y hay que lograr un mayor avance para garantizar el acceso a la tierra y aumentar la inversión pública en servicios básicos en las zonas rurales.

63. La consolidación del Estado de derecho en Guatemala requiere también un esfuerzo mucho más intenso, en el cual los planes de reforma deberán ser debidamente respaldados tanto con recursos financieros como con la voluntad política de fortalecer y modernizar las principales instituciones que integran el sistema de justicia penal. La delincuencia y la inseguridad se encuentran entre los mayores peligros para la democracia guatemalteca y para el futuro económico del país. En este contexto, corregir el proceso de deterioro de la Policía Nacional Civil es un asunto de extrema urgencia. Permitir que los militares intervengan en la seguridad pública, incluso como medida temporal, impide que se preste la debida atención al necesario fortalecimiento del aparato civil de seguridad. Los constantes cambios en el mando de la policía también menoscabarán las iniciativas de reforma.

64. Aun cuando trata de dejar el conflicto atrás, Guatemala todavía tiene una inmensa deuda con las víctimas. Cinco años después de la presentación del informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, es hora de pasar de los planes de resarcimiento al inicio de la entrega de compensaciones a las decenas de miles de víctimas de los abusos contra los derechos humanos perpetrados por el Estado guatemalteco durante el conflicto. Tanto las organizaciones de víctimas como el Gobierno y el Congreso deberán trabajar ágilmente y con un espíritu de unidad y transparencia

para vencer los problemas que han retrasado la puesta en práctica de las reparaciones. La verdad y el resarcimiento son parte de la respuesta necesaria, pero la justicia continúa siendo el elemento ausente. Los logros que alcance el sistema de justicia en la investigación y el castigo de los responsables de genocidio y de otros crímenes de lesa humanidad cometidos durante el conflicto continuarán siendo el indicador del avance de Guatemala en el respeto de los derechos humanos.

65. La reforma fiscal no se puede seguir postergando. Guatemala necesita un Estado funcional con los recursos suficientes para llevar a cabo inversiones públicas importantes en las áreas de la salud, la educación, la seguridad y la justicia, y para poner en práctica políticas que permitan salir de la pobreza a más de la mitad de sus ciudadanos. El incremento de los ingresos del fisco requerirá sacrificios y solidaridad, especialmente por parte de los que ocupan los estratos más altos de la sociedad, quienes necesitan mirar más allá de sus estrechos intereses en favor de una visión más amplia de la nación.

66. Ocho años después de su firma, los Acuerdos de Paz continúan dando forma al debate nacional y aportando ideas sensatas y creativas para enfrentar los problemas más urgentes del país. La naturaleza ambiciosa de los Acuerdos ha provocado en ocasiones cierta frustración al observar que los avances logrados nunca parecen bastar para alcanzar los objetivos trazados. Sin embargo, al fijar metas altas, los Acuerdos de Paz deberían servir como programa de trabajo que continuará teniendo validez en el futuro.

67. Los resultados de las últimas elecciones nacionales brindaron a los guatemaltecos una nueva oportunidad para olvidar la confrontación y avanzar con más unidad en el camino trazado por los Acuerdos de Paz. En esta tarea, la responsabilidad principal corresponde al nuevo Gobierno, que debe convertir las buenas intenciones en resultados. Para lograr el éxito también será necesario contar con la colaboración constructiva de todos los partidos políticos de Guatemala, de las organizaciones de la sociedad civil, de los medios de comunicación y de las distintas ramas del Estado que comparten responsabilidad directa del cumplimiento de los Acuerdos.

68. Guatemala tomó una decisión muy valiente al firmar estos Acuerdos de Paz históricos que tienen por objetivo erradicar las causas profundas del conflicto armado. El éxito de dicho empeño significará no sólo un mejor futuro para los guatemaltecos, sino también la defensa de un principio más general que en la actualidad es el fundamento de la iniciativa de consolidación de la paz que se llevan a cabo en todo el mundo: la paz duradera sólo puede construirse sobre la base de la democracia, los derechos humanos, la igualdad y la justicia social. Este ideal de futuro apenas está empezando a vislumbrarse en Guatemala.

69. Ha llegado el momento de la partida para la MINUGUA. A través de la verificación, los buenos oficios, la cooperación técnica y la información pública, la Misión ha realizado innumerables contribuciones, ayudando a los guatemaltecos a tener presente los compromisos que pactaron y al país a continuar en el camino de la paz. Hoy en día, los Acuerdos sirven de marco para los planes de gobierno, las agendas de los partidos políticos y los esfuerzos de las organizaciones de la sociedad civil para llevar a cabo su cumplimiento. El proceso de paz ha madurado y Guatemala ha consolidado su marco democrático hasta tal punto que debería ser capaz de resolver los problemas pendientes por medios pacíficos, a través de mecanismos nacionales de formas más convencionales de cooperación internacional.

70. La salida de la MINUGUA no es el fin del proceso de paz, ni significa el final de la participación de las Naciones Unidas en la consolidación de una paz duradera en Guatemala. El papel del sistema de las Naciones Unidas en Guatemala será ahora continuar brindando apoyo a los esfuerzos impulsados por el Gobierno y la sociedad civil para aplicar los Acuerdos de Paz. Es indispensable que los organismos, fondos y programas del sistema de las Naciones Unidas sigan guiándose por los Acuerdos, dirigiendo su apoyo financiero a las esferas prioritarias que continúan requiriendo atención. El Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) continuará coordinando esos esfuerzos y utilizando su informe anual sobre el desarrollo humanos en Guatemala para seguir de cerca los avances en el cumplimiento del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. La Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos está dispuesta a acompañar a los guatemaltecos mientras ellos continúen fortaleciendo el Estado de derecho y el respeto de los derechos humanos.

71. La supervisión y el apoyo constantes de la comunidad de donantes serán también fundamentales en el futuro inmediato. Los aportes realizados durante años por el Grupo de Amigos del Proceso de Paz y por los miembros del Grupo de Diálogo han sido inestimables para el proceso. Al mismo tiempo que agradezco dicha contribución, así como el apoyo brindado a la MINUGUA a lo largo de estos años, deseo también hacer un llamado para que continúe el compromiso con los proyectos relacionados con los Acuerdos de Paz y para que siga adelante el diálogo político con el Gobierno de Guatemala sobre su cumplimiento.

---