



Asamblea General

Distr. general
4 de febrero de 1998

Original: español

Quincuagésimo segundo período de sesiones

Tema 45 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

1. Este es el segundo informe que se presenta en cumplimiento de la resolución 51/198 B, de 27 de marzo de 1997, en la cual la Asamblea General decidió extender el mandato de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) hasta el 31 de marzo de 1998, para verificar el cumplimiento de los Acuerdos firmados entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), y me solicitó que la mantuviera plenamente informada de la aplicación de dicha resolución. Esta misma solicitud fue reiterada por la Asamblea General en su resolución 51/198 C, de 31 de julio de 1997. Posteriormente, por medio de su resolución 52/175, de 15 de diciembre de 1997, la Asamblea autorizó la prórroga del mandato de la MINUGUA hasta el 31 de diciembre de 1998.

I. Introducción

2. Los compromisos adquiridos por el Gobierno y la URNG fueron calendarizados en un cronograma de implementación (A/51/796-S/1997/114, anexo II) que cubre el período de 1997 al 2000, dividido en tres fases. Este informe incluye el seguimiento de los compromisos de la primera fase del cronograma, del 15 de enero al 15 de abril de 1997, así

como el seguimiento de aquellos cuyo cumplimiento fue programado para la segunda fase del cronograma, es decir hasta diciembre de 1997. Además, se provee información sobre la congruencia entre las medidas ejecutadas por el Gobierno y los compromisos generales, sin calendarizar, contenidos en los Acuerdos.

3. Los Acuerdos de Paz de Guatemala cubren una problemática particularmente amplia. Su implementación involucra una compleja gama de protagonistas. Además del Gobierno de Guatemala y de la URNG, signatarios de los Acuerdos, juegan un papel importante en el éxito del proceso los organismos del Estado, incluyendo el Congreso, el Organismo Judicial y el Ministerio Público; y sectores de la sociedad civil organizada, como las organizaciones empresariales, laborales y cooperativas, las asociaciones profesionales, las organizaciones indígenas, de mujeres, de derechos humanos y otras organizaciones no gubernamentales, así como los medios de comunicación masiva. La respuesta de los organismos del Estado y de la sociedad civil a los Acuerdos y su interacción con la acción gubernamental han influido en forma decisiva el proceso de implementación. El presente informe recoge los resultados de esta interacción a lo largo del primer año de la paz.

4. La Comisión de Acompañamiento del Cumplimiento de los Acuerdos de Paz, integrada por dos representantes del Gobierno, dos de la URNG, uno del Congreso de la República, cuatro ciudadanos representativos y el Jefe de la MINUGUA, continuó con sus funciones de monitoreo y apoyo. Durante el período, ejerció sus buenos oficios para facilitar el funcionamiento de las comisiones creadas por los Acuerdos y examinó y emitió opinión sobre los proyectos de ley que el Gobierno debe presentar al Congreso en aplicación de los Acuerdos. Consciente de la necesidad de promover la más amplia incorporación social al proceso de paz, la Comisión realizó encuentros mensuales con autoridades gubernamentales y líderes no gubernamentales en el interior del país (Alta Verapaz, Chimaltenango, Huehuetenango, Quetzaltenango, El Quiché y San Marcos). Estos encuentros, así como los foros que se instalaron para el seguimiento de los Acuerdos, confirman el interés que existe en los distintos departamentos por su cumplimiento y el papel que tiene el proceso de paz en la generación de una cultura de participación cívica.

II. Verificación del cumplimiento de los compromisos asumidos en el Acuerdo sobre el Cronograma para la Implementación, Cumplimiento y Verificación de los Acuerdos de Paz

A. Acuerdo Global sobre Derechos Humanos

5. Este Acuerdo (A/48/928-S/1994/448, anexo I) contiene una serie de compromisos de carácter general y permanente cuyo cumplimiento es objeto de un informe semestral especial de la MINUGUA. El séptimo informe de la Misión sobre este tema, que cubrió el período comprendido entre enero y junio de 1997, fue publicado en septiembre de 1997 (A/52/330). El octavo informe, que cubre el período comprendido entre julio y diciembre, será publicado a principios de 1998. El Acuerdo Global contiene también dos compromisos que fueron calendarizados. El primero prevé la puesta en vigencia de un programa de resarcimiento y/o asistencia a las víctimas de violaciones de los derechos humanos que contribuya, junto a la labor de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, a sanar las heridas del enfrentamiento armado y lograr la reconciliación nacional. La Secretaría para la Paz (SEPAZ) inició una consulta sobre el diseño de un programa presentado durante la primera fase del cronograma. El diálogo con las organizaciones no gubernamentales consultadas ha registrado pocos avances hasta la fecha. Sólo dos organizaciones presentaron a SEPAZ un análisis de las propuestas del

programa de resarcimiento realizado por esta institución: la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos de Guatemala (CONADEHGUA) y la Asamblea Consultiva de las Poblaciones Desarraigadas (ACPD). Una consulta más amplia fue llevada a cabo por el Gobierno en regiones afectadas por el enfrentamiento armado. La Misión valora el enfoque de concertación que el Gobierno ha dado a este esfuerzo, aunque el programa no se haya puesto en marcha todavía y, dado que será necesario recalendarizarlo, sugiere que se haga en función de los resultados de la consulta realizada hasta la fecha y teniendo en cuenta que la Comisión para el Esclarecimiento Histórico debería entregar sus recomendaciones sobre el resarcimiento en el curso del primer semestre de 1998.

6. El segundo compromiso calendarizado es el de mejorar las condiciones técnicas y materiales de la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (PDH), institución encargada por la Constitución de velar por la protección de los derechos humanos. En su séptimo informe sobre derechos humanos, la Misión notó que la propuesta inicial del Ministerio de Finanzas con relación al presupuesto de la PDH para 1998 era insuficiente para el cumplimiento de su mandato. El presupuesto aprobado para el año 1998 representa un aumento de aproximadamente 10% en términos reales en comparación con el año 1997. Sin embargo, subsisten dudas sobre la suficiencia de esta asignación si se considera que el 80% de los recursos presupuestarios están utilizados para sueldos y el 20% restantes para gastos de operación. Prácticamente la totalidad de la inversión realizada en los últimos años por la institución ha sido solventada por donaciones internacionales, lo que limita su sostenibilidad. Esta limitación hace difícil que se corrija la incapacidad de hacer funcionar las defensorías existentes e impedirá crear nuevas defensorías en 1998. No obstante, el Gobierno y la PDH podrían iniciar un diálogo bilateral, con la finalidad de identificar los aspectos en los que la Oficina del Procurador podría ser apoyada por las distintas instituciones del Estado. Por su parte, la MINUGUA, cuyos objetivos incluyen el fortalecimiento de las instituciones de derechos humanos, ha iniciado conversaciones con el Procurador para determinar en qué áreas la Misión podría intensificar su cooperación con la Oficina en el curso de los próximos tres años.

B. Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado

7. En relación con este Acuerdo (A/48/954-S/1994/751, anexo I) durante el año 1997 retornaron al país cerca de 3.500 personas, cifra menor a la registrada en años anteriores, lo

que apunta a la próxima conclusión del proceso de retorno y, en particular, de los retornos organizados iniciados en 1992. Según la encuesta realizada por la Comisión Mexicana de Atención a los Refugiados (COMAR), con el apoyo de la Oficina de la Alta Comisionada para los Refugiados (ACNUR), el número de guatemaltecos refugiados en México que desean retornar al país es de cerca de 6.000 y su retorno podría materializarse durante 1998. El 17 de septiembre de 1997, en el marco del compromiso de acelerar el proceso de retorno, representantes del Gobierno y de los refugiados firmaron un acuerdo para concluir la inscripción de candidatos al retorno organizado el 29 de diciembre de 1997. La finalización del proceso de retorno, más de 15 años después de la fase más aguda del conflicto que forzó a decenas de miles de guatemaltecos a huir de sus comunidades, es un hito histórico. Al mismo tiempo, releva la tarea de más largo plazo, de integración productiva de la población retornada y de los desplazados internos. Para ello, la estrategia de reasentamiento plasmada en los Acuerdos enfatiza la necesidad de realizar, en las áreas de reasentamiento, proyectos de desarrollo sostenible que benefician al conjunto de las comunidades que allí residen. Su implementación es inseparable de la estrategia integral de desarrollo rural y, en particular, de la implementación de lo relativo al Fondo de Tierras y al Banco de Desarrollo Rural.

8. Respecto a las medidas de atención específica al reasentamiento de los desplazados internos, el 9 de diciembre de 1997, se llegó a un acuerdo entre el Gobierno y desplazados internos organizados en la Comunidad de Población en Resistencia (CPR) de la Sierra, que prevé el traslado de la CPR a tierras cuya compra está en vías de negociación. Negociaciones similares están en curso para las CPR del Petén y del Ixcán. En cuanto a los desplazados internos dispersos, se reinició el diálogo en torno a un convenio marco entre representantes de los desplazados y el Fondo de Tierras, quien comprará las tierras para su reasentamiento.

9. Pese a que el esquema general y la disponibilidad de fondos para la compra de tierras para el reasentamiento son adecuados, el acceso a la misma aún se ve obstaculizado. La ausencia de un registro y catastro confiable, la falta de transparencia del mercado, que provoca variaciones sustantivas de precio una vez iniciada la negociación para la compra de las fincas y, en algunas ocasiones, la falta de flexibilidad en las negociaciones intersectoriales, son factores que deben superarse para dar cumplimiento a los compromisos adquiridos. Se sugiere que se recalendarice o modifique el compromiso de completar el estudio sobre disponibilidad de tierras que el Gobierno presentó a la Comisión Técnica para la Ejecución del Acuerdo de Reasentamiento (CTEAR).

10. Con relación a los compromisos sobre documentación de la población desarraigada, una nueva Ley de Documentación Personal de la Población Desarraigada por el Enfrentamiento Armado Interno entró en vigencia el 16 de octubre de 1997. Entre sus aspectos positivos destacan las facilidades para la reposición de cédulas de vecindad, la inversión de la carga de la prueba, el uso de libros ordinarios para los registros y la tramitación más ágil para los beneficiarios. No obstante, falta reglamentar su aplicación y obtener la información para priorizar la documentación en aquellas áreas donde los registros han sido destruidos. La CTEAR, con el apoyo del ACNUR, está implementando un programa de documentación en 21 municipios en áreas de retorno.

11. En cuanto al reconocimiento de los niveles educativos de la población desarraigada y de los promotores educativos, la CTEAR realizó los estudios correspondientes sobre la base del plan entregado por la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO) en septiembre de 1997 y los presentó al Ministerio de Educación. El proceso de valoración y homologación para promotores educativos empezará en cuanto los representantes de los desarraigados comuniquen la lista de los potenciales beneficiarios. Para el reconocimiento de los promotores de salud, aún se espera la respuesta del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social a la petición de la CTEAR de realizar un ejercicio similar al que fue llevado a cabo para los promotores de educación. Se sugiere que la Comisión de Acompañamiento recalendarice esta parte del compromiso.

12. La integración productiva de la población desarraigada está estrechamente relacionada con la implementación de una estrategia integral de desarrollo rural. Sin embargo, en cumplimiento del Acuerdo, medidas específicas dirigidas a mejorar la situación de las poblaciones desarraigadas, en particular las más vulnerables, son posibles y necesarias. De hecho, ya existe una serie de proyectos realizados por el Gobierno y la cooperación internacional. Los resultados de la CTEAR en este sentido han sido, hasta la fecha, limitados, con tan sólo un proyecto de salud en curso de realización en Sayaxché, Petén. Sin embargo, en los últimos meses la Comisión ha prestado mayor atención a la problemática del desarrollo integral y ha aprobado varios proyectos al respecto. Sería conveniente que la CTEAR complete a la mayor brevedad la labor de identificación de todas aquellas áreas del país donde acciones de desarrollo podrían beneficiar a la población desarraigada, al mismo tiempo que a las demás comunidades en estado de pobreza. Ello permitiría una acción integral y de más largo plazo por parte del Estado.

C. Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y los Hechos de Violencia que han causado Sufrimientos a la Población Guatemalteca

13. El 31 de julio de 1997 se instaló la Comisión para el Esclarecimiento Histórico (véase A/48/954-S/1994/751, anexo II). Cuenta para su funcionamiento con contribuciones financieras del Gobierno de Guatemala y de los Gobiernos de Canadá, Dinamarca, Estados Unidos de América, Noruega, Países Bajos y Suecia por un monto cercano a los 4 millones de dólares de los EE.UU. lo que representa el 51% de las necesidades financieras estimadas por los comisionados y transmitidas por el Secretario General a la Asamblea General.

14. El 1º de septiembre de 1997 la Comisión inició su fase de máximo despliegue para recibir testimonios a nivel nacional mediante cuatro subsedes en las ciudades de Guatemala, Cobán, Huehuetenango y Santa Cruz del Quiché, y diez oficinas en San Marcos, Barillas, Cantabal, Escuintla, Flores, Nebaj, Zacapa, Quetzaltenango, Poptún y Sololá, además del apoyo de equipos móviles. Adicionalmente, la Comisión realizó una amplia campaña de divulgación a través de varios medios de prensa, la que fue fortalecida por la labor de difusión de varias organizaciones no gubernamentales que utilizaron sus redes regionales y locales. Hasta la fecha, la Comisión ha recibido más de 5.000 testimonios y un amplio respaldo de la población.

15. En el cumplimiento de su mandato, la Comisión realizó diversas peticiones al Gobierno y a la URNG. Esta última ha prestado colaboración en forma progresiva. Los comisionados señalaron que, si bien el Ejército ha entregado información y ha puesto a disposición documentos militares, las respuestas han sido lentas e incompletas, el acceso ha sido restringido y los documentos facilitados no son las piezas esenciales de las operaciones militares. Esta situación es preocupante. El esclarecimiento imparcial de lo ocurrido durante el enfrentamiento armado es una parte importante del proceso de paz y un derecho inalienable de toda la sociedad y, en particular, de las víctimas, al reconocimiento de la verdad. Todas las instituciones del Estado y los sectores de la sociedad deberían contribuir. Es del interés de la propia institución militar ayudar a clarificar los años de la “guerra sucia” y a entender sus engranajes. En sus últimos años, el proceso de negociación fue no solamente un proceso de construcción de confianza entre combatientes del Ejército y de la URNG, sino también un proceso gradual de construcción de confianza entre el Ejército de Guatemala y la sociedad. El trabajo de la

Comisión de Esclarecimiento Histórico es la oportunidad de consolidar esta renovación de las relaciones cívico-militares. Es importante también recalcar que, en su artículo 10, la Ley de Reconciliación Nacional (Decreto 145-96) encarga a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico “el diseño de los medios encaminados a hacer posible el conocimiento y reconocimiento de la verdad histórica acerca del período del enfrentamiento armado interno a fin de evitar que tales hechos se repitan” y añade que “para tal efecto los organismos o entidades del Estado deberán prestar a la Comisión el apoyo que ésta requiera”. La Comisión tiene muy poco tiempo para cumplir el mandato que plantea la ley y colmar así las expectativas nacionales e internacionales depositadas en ella; de ahí que es esencial una cooperación especial por parte del Estado al éxito de sus esfuerzos. Es necesario que el Ejército y las autoridades gubernamentales hagan todo lo posible para que este proceso culmine exitosamente. La Comisión de Acompañamiento podría prestar su concurso al logro de este objetivo.

D. Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

16. En su informe sobre la primera fase del cronograma, la Misión notó los esfuerzos de involucramiento de las organizaciones indígenas en la implementación del Acuerdo (A/49/882-S/1995/256, anexo) y recalcó que la participación de sus beneficiarios constituye una de las mejores garantías para su implementación. Asimismo, destacó el compromiso del Gobierno con el histórico esfuerzo de acercamiento entre el Estado y los pueblos indígenas. Este comentario se aplica también a la segunda fase del cronograma. A pesar de que las obligaciones asumidas por el Gobierno en torno a la problemática indígena en esta segunda fase sean pocas en comparación con otros Acuerdos, se percibe que la implementación de este Acuerdo ha tenido un efecto catalizador muy positivo para la participación indígena y para la apertura de la sociedad guatemalteca a la reflexión sobre su dimensión multicultural. Destaca la cada vez mayor presencia indígena en aspectos e instancias de la vida nacional. La participación de delegados mayas en la Dependencia Presidencial para la Resolución de Conflictos sobre la Tierra, en la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, en la Comisión de Acompañamiento, en la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia y en el Foro de la Mujer ilustra esta situación. Destaca, además, el grado particular de apropiación de los Acuerdos por parte de las organizaciones indígenas. Ejemplo de ello es la presentación ante el Congreso, con el respaldo de 5.000 firmas, de una propuesta de reforma constitucional sobre los artículos que específicamente les atañen que contó con la

activa participación, en consultas y foros, de las Comisiones de Puntos Legislativos y Reformas Constitucionales, de Comunidades Indígenas del Congreso y de la Instancia Multipartidaria Legislativa.

17. En el período se reveló el creciente interés de las instituciones del Estado en responder a la realidad y a la justicia pluricultural y multilingüe. Destaca, como ejemplo, la incorporación de algunos funcionarios bilingües en la Defensa Pública, en el Ministerio Público y Organismo Judicial; la realización, por el Organismo Judicial, de la evaluación de las investigaciones existentes en derecho consuetudinario; el proyecto de capacitación, con apoyo de la MINUGUA, de intérpretes judiciales de idiomas indígenas del Ministerio Público; la incorporación de cátedras en la Academia de la Policía Nacional Civil sobre el carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca y, por último, el inicio de un proceso de consultas con organismos indígenas, realizado por la PDH, para fortalecer la institución en esta materia. Además, se creó un importante espacio de diálogo entre la SEPAZ y la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA) para abordar aspectos sustanciales del proceso de paz.

18. Las comisiones instaladas durante la primera fase continuaron sesionando. La Comisión Paritaria de Reforma Educativa definió, luego de una amplia consulta a nivel nacional, los ejes para diseñar la reforma. Luego de algunas dificultades, que fueron superadas gracias a la disposición de las partes y a la intervención de la Comisión de Acompañamiento, se llegó a un acuerdo sobre la conformación de la Comisión Consultiva de Reforma Educativa, la que contará con cinco delegados de la representación indígena de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa. La Comisión de Oficialización de Idiomas Indígenas, que había experimentado dificultades en su integración, reanudó sus sesiones luego de las gestiones realizadas por la Comisión de Acompañamiento. Actualmente evalúa propuestas respecto a la oficialización regional de los idiomas y la oficialización de una lengua nacional maya. Por su parte, la Comisión para los Lugares Sagrados elaboró las categorías para definir esos lugares, una propuesta sobre formas institucionales de preservación y protección de los mismos y estudia la actual ley para la Protección del Patrimonio Cultural con el objeto de proponer modificaciones (véase A/51/936, párr. 20).

19. Respecto a las comisiones cuya instalación fue prevista para la segunda fase, el 10 de julio de 1977, mediante el Acuerdo Gubernativo 267/97, se instaló la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, que está analizando la legislación agraria. Por su parte, el Acuerdo Gubernativo 649/97 del 8 de septiembre de 1997 creó la Comisión de Reforma y Participación, que está

discutiendo su reglamento. El contenido de los acuerdos gubernativos fue consensuado entre la SEPAZ y la COPMAGUA.

20. En cuanto a la creación de la Defensoría de la Mujer Indígena, el 9 de diciembre de 1997, la Comisión Nacional Permanente de Derechos de la Mujer Indígena de la COPMAGUA presentó a la SEPAZ, a la Comisión de Acompañamiento, al Foro de la Mujer y al Congreso, una propuesta de anteproyecto de ley que consensuó y consultó con las comunidades lingüísticas.

21. La Ley General de Telecomunicaciones, sancionada el 18 de enero de 1997 (Decreto 94-96), establece que el acceso a las frecuencias radiales se hará mediante subasta pública, lo que pareciera excluir la posibilidad de reservar frecuencias a actividades específicas, como proyectos culturales indígenas, tal como lo establece el Acuerdo. Sin embargo, el Superintendente de Telecomunicaciones ha indicado la mejor disposición de la Superintendencia de cumplir con el Acuerdo y ha propuesto discutir con la SEPAZ las medidas necesarias. Se espera que se pueda encontrar una solución al inicio del año 1998.

22. El reconocimiento del derecho consuetudinario, uno de los elementos más complejos e importantes en la constitución del Estado multiétnico, pluricultural y multilingüe, requiere la búsqueda de consensos entre el Estado y los pueblos indígenas. En ese sentido, destacan los aportes de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia al concluir que se deben reconocer los principios, criterios y procedimientos que los pueblos indígenas desarrollan para resolver conflictos, así como la validez de sus decisiones. Las recientes reformas del Código Procesal Penal han creado los juzgados de paz comunitarios con facultad de aplicar “los usos y costumbres de las diversas comunidades para la solución de los conflictos”. Es importante que la aplicación de estas reformas no resulte en un debilitamiento de las autoridades tradicionales encargadas de la aplicación de la normativa indígena donde dichas autoridades existan. En este contexto, son esenciales las consultas con las comunidades en el proceso de selección de los titulares de los juzgados de paz comunitarios y el reconocimiento de las atribuciones de las autoridades comunitarias para que señalen la normativa interna, de conformidad con las disposiciones del Acuerdo. Es importante también que se intensifiquen y coordinen mejor, con participación de las organizaciones indígenas, los esfuerzos actuales para la implementación del conjunto del capítulo del Acuerdo sobre derecho consuetudinario.

E. Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria

23. El Acuerdo Socioeconómico (A/50/956, anexo) reviste particular importancia en el conjunto de los Acuerdos de Paz. Articula en torno a la consolidación de la paz, los temas de la participación, del desarrollo social, de la transformación agraria y rural y de la reforma fiscal y representa un aporte novedoso a la problemática de la resolución de conflictos. Su implementación enfrenta dos grandes retos: obtener la colaboración de los distintos sectores sociales y económicos, y producir mejoras concretas y rápidas que generen adhesión popular y, por consiguiente, sostenibilidad política para el proceso de paz en su conjunto. Este último constituye un desafío particularmente complejo en un país con muy bajos índices de infraestructura y desarrollo social, cuya recuperación es necesariamente un proceso de largo plazo.

Situación macroeconómica

24. Según estimaciones preliminares, en Guatemala la situación económica y financiera de 1997 mejoró respecto a 1996: la producción interna de bienes y servicios se incrementó, la inflación disminuyó a niveles de un dígito y hubo una relativa estabilidad financiera y cambiaria. Desde el punto de vista macroeconómico, estos logros no fueron así valorados por amplios sectores de la población quienes, por el contrario, tuvieron la percepción de que la situación económica y social del país, y la suya propia, se deterioró durante 1997. Esta aparente contradicción entre la evolución macroeconómica favorable y la predominante percepción negativa de la población se relaciona con: a) la precaria situación de miles de familias dedicadas a una agricultura de subsistencia; b) los elevados índices de desempleo abierto y sobre todo de subempleo; y c) la erosión del poder adquisitivo de los salarios registrada en 1997, producto del aumento, aunque menor que en años anteriores, del nivel general de precios y del rezago de los ajustes salariales nominales respecto a la evolución de la inflación pasada. El mayor crecimiento económico registrado fue insuficiente para generar una significativa ampliación de puestos de trabajo. Dos factores adicionales que contribuyeron a reforzar la percepción negativa de la población sobre la situación económica fueron la adopción de medidas que afectarán el consumo en 1998, como es el caso del aumento del precio de los combustibles, el hecho de que no hubo una mejora generalizada de los servicios públicos básicos, pese al aumento registrado en el gasto público.

25. Lo ocurrido en el ámbito económico durante 1997, confirma la imperiosa necesidad de implementar una estrategia específicamente dirigida a mejorar la distribución de los frutos del crecimiento, unida a la estabilidad macroeconómica, como una condición indispensable para asegurar la

sostenibilidad del proceso de paz. Los Acuerdos de Paz reconocen la complementariedad entre crecimiento económico y desarrollo social. Por ello, plantean la necesidad de que la política económica se oriente a impedir que se agudicen procesos de exclusión socioeconómica, tales como el desempleo y el empobrecimiento y que, por el contrario, se maximicen los beneficios del crecimiento económico para todos los guatemaltecos.

Reforma del Estado

26. La segunda fase del cronograma enfatiza los compromisos relativos a la modernización y descentralización del Estado, la reforma de la administración pública y la política fiscal. El avance en estas áreas es necesario para cumplir con la mayoría de los compromisos adquiridos, en especial el aumento del gasto social, el mejoramiento y la ampliación de la infraestructura económica y social y el fortalecimiento de la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas.

27. Durante 1997 se registraron avances en la creación de un nuevo marco legal institucional del sector público: se aprobó una nueva Ley Orgánica del Presupuesto que respeta los lineamientos de los Acuerdos de Paz, se reformó la Ley de Contrataciones del Estado y se aprobó una nueva Ley del Organismo Ejecutivo, esta última después de consultas con diversos sectores de la sociedad en el seno de los Encuentros de Actualización. Sobre el espíritu y contenido de estas dos últimas leyes, se pudo constatar pronunciados desacuerdos de parte de diversas organizaciones políticas, sociales y sindicales. Ello es preocupante si se considera que el éxito de este tipo de reformas depende, en buena medida, de la existencia de un acuerdo amplio sobre la forma y el contenido de la misma que asegure su continuidad en el tiempo. Estas leyes sólo representan el inicio del proceso de modernización y descentralización del Estado y de la administración pública y, por tanto, es todavía posible lograr un acuerdo básico entre las principales fuerzas políticas y sociales en torno a la reforma del Estado.

28. Con relación a la reforma a la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural que permita restablecer los Consejos Locales de Desarrollo y ampliar el espectro de sectores participantes en los consejos departamentales y regionales, la Comisión de Acompañamiento ha aceptado la solicitud del Gobierno de recalendarizar este compromiso. Esta recalendarización ofrece la oportunidad de forjar un amplio consenso sobre este componente importante de la reforma del Estado.

29. En cuanto al compromiso de asegurar el debido financiamiento del Sistema de Consejos, se valora positivamente

el incremento presupuestario del 22% para 1998 del Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario que ejecuta el Sistema. Sin embargo, el nivel de funcionamiento de los Consejos de Desarrollo es todavía bajo, como lo refleja la falta de integración del Consejo Nacional, la poca participación de los sectores sociales en los mismos, la falta de funcionamiento de las unidades técnicas municipales y los pocos recursos de que disponen para planificación y estudios, lo que limita su incidencia en la planificación de las políticas de desarrollo y en la definición de proyectos. El Sistema de Consejos de Desarrollo, con su esquema de participación de representantes del Gobierno central, de los poderes locales y de la sociedad civil organizada es, en la óptica de los Acuerdos de Paz, un instrumento esencial para asegurar un desarrollo realmente participativo. Es importante invertir los recursos necesarios, tanto para las unidades técnicas encargadas de los proyectos de desarrollo, como para capacitar a los usuarios del Sistema, en particular los alcaldes y los grupos de la sociedad civil.

30. El Programa Nacional de Capacitación Municipal, indispensable para la implementación de las políticas de descentralización y para la participación social, sufrió retrasos en su establecimiento y ejecución debido a problemas de concertación entre el Instituto de Fomento Municipal y la Asociación Nacional de Municipalidades, así como por falta de financiamiento interno. Es necesario un mayor diálogo entre las instituciones involucradas y el énfasis del Gobierno para impulsar este programa. En relación al contenido de la capacitación, es positiva la inclusión del componente de participación social, aunque se valora que es insuficiente respecto a las funciones de auditoría social. Además, se recomienda el establecimiento de mecanismos para su institucionalización así como la incorporación de criterios de diversidad regional.

31. En relación con la profesionalización y dignificación de los servidores públicos, en los Encuentros de Actualización se discutió una propuesta de nueva Ley de Servicio Civil, pero aún no se ha presentado a la Comisión de Acompañamiento, que deberá recalendarizar este compromiso.

Participación de la mujer

32. El Foro de la Mujer se instaló el 12 de noviembre, bajo la dirección de la Comisión Coordinadora del Foro de la Mujer. Con el cumplimiento de este compromiso se ha puesto en marcha un mecanismo de participación a nivel nacional, específico de las mujeres e inédito en el país, que incluye representantes de todas las comunidades lingüísticas y multisectoriales departamentales. El acompañamiento que realizó la Misión permitió constatar el gran interés que ha despertado el foro y también la necesidad de consolidar este

proceso, a través del fortalecimiento y ampliación de los espacios creados a nivel local y departamental.

Tema fiscal

33. En cuanto a la política fiscal, el Gobierno realizó, durante 1997, esfuerzos para cumplir con los compromisos relativos al aumento de la inversión social y al incremento de la carga tributaria. De acuerdo a cifras preliminares, en 1997 la carga tributaria sería de alrededor de 9%, cifra superior a la meta establecida en los Acuerdos, que es de 8.6%. Este resultado es producto, en buena medida, de los mayores ingresos provenientes del impuesto de solidaridad extraordinario y temporal, el cual generó una recaudación cercana al 1% del producto interno bruto (PIB). En cuanto al gasto público ejecutado, las cifras disponibles indican que hubo un aumento respecto a 1996. No obstante, persiste el problema de la subejecución del gasto de inversión. De acuerdo a cifras oficiales, el grado de ejecución fue de 65%, porcentaje que representa una mejoría respecto a 1996, pero que se sitúa por debajo del nivel de ejecución alcanzado en 1995.

34. Durante el año 1997, el Gobierno inició la implementación de una reforma fiscal orientada a incrementar los ingresos tributarios y a mejorar la eficiencia del gasto público. En el área de ingresos, el objetivo principal consistió en aumentar la recaudación tributaria mediante la ampliación de la base impositiva, la mejora de la administración de los impuestos y la revisión de los principales tributos, sin aumentar la tasa del impuesto sobre la renta (ISR) y el impuesto al valor agregado (IVA).

35. Entre los esfuerzos realizados para ampliar la base tributaria y mejorar la administración fiscal se encuentran las modificaciones realizadas a las leyes del ISR y del IVA, la eliminación de privilegios legales (con excepción de aquellos incluidos en la Constitución), exenciones, exoneraciones y deducciones fiscales, y la presentación al Congreso de la Ley de Creación de la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT). Para incrementar las sanciones a la evasión, la elusión y el fraude de la legislación tributaria, se ha reformado el Código Tributario, Código Penal, Código Procesal Penal y la Ley contra la Defraudación y el Contrabando Aduanero.

36. En el campo de la revisión de impuestos, se introdujo el impuesto a la empresa mercantil y agropecuaria, se aumentó el impuesto a los combustibles y a la salida del país por vía aérea, se modificó la Ley sobre el Impuesto Único sobre Inmuebles y la Ley de los Impuestos al Consumo de Bebidas Alcohólicas y otras Bebidas.

37. Pese al cumplimiento de la meta tributaria para el año 1997, preocupa:

a) Que la meta de carga tributaria establecida para 1998 sea de 9,7%, menor al 10% previsto en los Acuerdos y que, en términos generales, las medidas adoptadas sean insuficientes para cumplir el compromiso de elevar la carga tributaria antes del año 2000, en por lo menos un 50% respecto a la 7,6% registrada en 1995, año base estipulado en el Acuerdo. Según proyecciones de la Misión, organismos financieros internacionales e instituciones locales, de no tomarse acciones adicionales en 1998, la recaudación tributaria podría incluso disminuir a partir de 1999 debido, en particular, a que el impuesto a la empresa mercantil y agropecuaria será deducible del ISR a partir de mediados del año 1999. De confirmarse, esta situación constituiría un serio riesgo para la sostenibilidad financiera de la implementación de los Acuerdos de Paz y estaría reñida con el objetivo central de lograr una mayor movilización de recursos nacionales para la modernización y desarrollo del país;

b) Que el cumplimiento de compromisos de gasto incluidos en los Acuerdos de Paz depende excesivamente de los ingresos esperados como resultados de nuevas medidas fiscales, ya que de no lograrse las metas de recaudación, se pondría en riesgo el cumplimiento de dichos compromisos;

c) Que el paquete fiscal aprobado no promueve la reestructuración de la carga tributaria en el sentido previsto por los Acuerdos, es decir, hacia un sistema tributario globalmente progresivo. Al respecto, se subraya la importancia del compromiso 172 del cronograma que se refiere a “establecer y presentar una metodología que permita evaluar la progresividad global del sistema tributario acorde con los principios básicos establecidos en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria”. En el marco de la necesaria búsqueda de medidas adicionales que permitan alcanzar las metas tributarias de los Acuerdos durante la tercera fase del cronograma, ese compromiso ofrece una oportunidad para avanzar en el tema de la equidad de la carga tributaria en un contexto donde alrededor del 75% de la tributación todavía recae en los impuestos indirectos.

38. En el área de los gastos, se valora positivamente los esfuerzos del Gobierno para reorientar los recursos hacia la inversión social, especialmente educación y salud, ya que la asignación global para los servicios sociales representa alrededor del 50% del total del presupuesto de 1998. Sin embargo, preocupa que el nivel global del presupuesto aprobado para 1998 sea, en términos reales, casi igual al presupuesto modificado de 1997 estimado por el Gobierno. Es crítico para el cumplimiento de los compromisos relativos al gasto público, realizar todos los esfuerzos necesarios para elevar el nivel de ejecución presupuestaria, particularmente en los sectores sociales, donde el presupuesto ejecutado, que

sirvió de base para los compromisos de los Acuerdos, es tradicionalmente menor que el aprobado.

Desarrollo rural

39. El Acuerdo reconoce que la paz se consolida cuando existen condiciones de desarrollo que permitan a la población rural mejorar su nivel de vida. Para ello, los compromisos prevén la formulación y ejecución de una estrategia integral en favor del desarrollo rural. La creación de nuevas instituciones, el diseño de políticas de apoyo al sector agropecuario y su ejecución en un marco regional multiétnico y pluricultural, caracterizan la complejidad de un proceso cuya evolución sólo puede verse en forma global y reconociendo las dificultades de concertación que implica. Organizaciones campesinas e indígenas, asociaciones de finqueros, instituciones de gobierno y empresas privadas, entre otras, deberán considerarse como socios en el proceso de transformación del agro. De otra manera, difícilmente podría construirse el acuerdo social que permita una evolución conjunta de los distintos componentes del desarrollo. En este sentido, el hecho de que las juntas directivas de las nuevas instituciones encargadas de llevar a cabo la estrategia de desarrollo rural incluyen, como lo prescribe el Acuerdo, representantes de las organizaciones empresariales y campesinas, es un importante avance hacia la superación de la conflictividad agraria.

40. Las actividades ligadas a los compromisos del tema agrario y el desarrollo rural en general, registran un avance consecuente con las metas establecidas en el cronograma. A nivel legal e institucional, se están creando las condiciones de base y se constata que las asignaciones presupuestarias se encuentran dentro de los rangos previstos. El programa de inversiones del sector público agropecuario ha iniciado su ejecución a través de los fondos sociales y se ha constatado un avance en la reforma del sector. El programa de inversiones para el desarrollo rural se está llevando a cabo con énfasis en agua y saneamiento ambiental, carreteras y caminos, electrificación y proyectos productivos.

41. Los Ministros de Finanzas y de Agricultura, Ganadería y Alimentación fueron facultados para constituir el fideicomiso que asegura el financiamiento de tierras y proyectos el cual inició sus actividades con un fondo aportado por la Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional (USAID). El Gobierno ha asignado 60 millones de quetzales (9.900.990 dólares de los EE.UU.) a ese fideicomiso para 1998. El proyecto de ley para la constitución del Fondo de Tierras ha sido sometido a la Comisión de Acompañamiento y será presentado al Congreso a principios de 1998. El Congreso aprobó la Ley de Transformación del Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), que lo convierte en un banco de capital mixto con participación de

los beneficiarios y cambia su nombre a Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL). Por otra parte, la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial se encuentra aún en consulta y se sugiere que el compromiso sea recalendarizado por la Comisión de Acompañamiento.

42. La Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA) inició sus labores a principios de junio y ha recibido hasta la fecha solicitudes para atender 134 conflictos de tierra, de los cuales un 80% se encuentra en investigación y evaluación inicial. El análisis realizado por CONTIERRA permitió comprender mejor la diversidad de situaciones, tales como disputas sobre derechos de propiedad, demanda de tierras, conflictos laborales, conflictos de límites comunitarios o municipales, etc., y diseñar las metodologías correspondientes. Sin subestimar las dificultades, de este ejercicio emerge una visión más optimista en cuanto a las perspectivas de resolución de conflictos en el agro. Para la resolución de disputas sobre derechos de propiedad, es alentador el inicio, en los últimos meses de 1997, de un proceso de acercamiento y negociación entre propietarios de fincas, organizaciones campesinas y autoridades gubernamentales. La MINUGUA valora altamente la voluntad manifestada por los integrantes de este proceso tripartito, con la convicción que su éxito tendrá repercusiones positivas para el proceso de paz en su conjunto. Al mismo tiempo, es importante que se pongan en marcha mecanismos eficaces para la resolución de los conflictos laborales en el medio rural y que los conflictos intercomunitarios, relativos a la delimitación del territorio de las comunidades o municipios, no sean desatendidos a pesar de su complejidad. De hecho, el conflicto más violento ocurrido en 1997 involucró a comunidades indígenas enfrentadas en torno a linderos municipales y aún no se vislumbran vías de solución.

43. Para 1998, CONTIERRA se propone descentralizar su trabajo con equipos móviles y reforzar su equipo central. Al mismo tiempo, el hecho de que otras instancias del Gobierno, como el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) y la Comisión Especial de Atención a los Refugiados (CEAR), actúen en conflictos de tierra, recomienda cautela para evitar la yuxtaposición de competencias institucionales y soluciones heterogéneas. Además, la Misión ha notado que los procedimientos necesarios para establecer fórmulas compensatorias en caso de litigios y reclamos de tierra aún no han sido establecidos y sugiere que la Comisión de Acompañamiento recalendarice este compromiso.

44. Respecto al registro y catastro del territorio, la propuesta para los cambios legislativos necesarios se encuentra en discusión dentro del Gobierno y deberá ser presentada a la

Comisión de Acompañamiento y al Congreso al inicio de 1998. El Gobierno ha iniciado acciones de coordinación y negociación con cooperantes bilaterales y multilaterales para el financiamiento del catastro nacional y su inicio en áreas piloto durante el primer semestre de 1998. El Congreso aprobó la Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles, en la cual se establecen los procedimientos para su cobro por las municipalidades. Con el apoyo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), varios municipios han definido y aplicado los procedimientos administrativos y contables para la recaudación del impuesto. Sin embargo, el texto promulgado por el Congreso está siendo cuestionado por la Asociación Nacional de Municipalidades, que considera que esa ley, a pesar de que les concierne directamente, no les fue consultada.

Desarrollo social

45. Durante 1997, el Gobierno realizó un importante esfuerzo de reestructuración de los ministerios sociales, adoptando nuevas metodologías de trabajo como el Sistema Integrado de Atención en Salud, o reestructuraciones ministeriales como es el caso en vivienda. Los sectores sociales alcanzaron las metas presupuestarias de los Acuerdos; sin embargo, los niveles de ejecución y cobertura en 1997 fueron bajos. No obstante los progresos mencionados, el personal de las Áreas de Salud no se ha apropiado todavía de la filosofía del Sistema y, por consiguiente, esta política aún no ha dado sus frutos, como se ejemplifica en las bajas coberturas de vacunación que ponen en peligro las mejorías alcanzadas en años anteriores.

46. En cuanto a la compra de medicamentos, el Ministerio de Salud determinó un listado de 102 medicamentos genéricos básicos, comprados a través de contratos abiertos, a precios fijos, eliminando así una fuente tradicional de corrupción. Dichos medicamentos se compran por las áreas de salud a través del sistema de transferencias. Además, en los lugares donde el sector privado no tiene acceso o interés, se abrirá una red de farmacias populares comunitarias, municipales o manejadas por organizaciones no gubernamentales, para poner los medicamentos a precios justos al alcance de la población.

47. En 1997, el presupuesto aprobado del sector Educación, así como el aporte constitucional a la Universidad de San Carlos de Guatemala y a la Comisión Nacional de Alfabetización han respetado las metas financieras de los Acuerdos. Por otra parte, la Comisión Consultiva para la Reforma Educativa ha sido integrada formalmente y, luego de superar las diferencias surgidas a raíz de la proporción de la representatividad del sector indígena, incluye cinco miembros de la representa-

ción indígena de la Comisión Paritaria de Reforma Educativa.

48. Si bien existen algunos ejemplos de capacitación extraescolar en comunidades y empresas en el área rural, el número de estos programas es muy limitado, así como el de la población a la que benefician. Este esfuerzo debe intensificarse en el curso de la tercera fase del cronograma. Por otra parte, se finalizó el diseño del programa de educación cívica y se prepararon manuales de educación en derechos humanos y materiales de educación en valores. No obstante, sólo se han impreso 1.000 ejemplares de los manuales de derechos humanos, lo que representa una cobertura muy limitada para comenzar el año escolar 1998. Hasta el mes de septiembre, el programa de apoyo a estudios otorgó más de 41.000 becas y 8.500 bolsas de estudio, beneficiando a un número igual de escasos recursos, lo que corresponde a las metas del Ministerio. El programa de capacitación de docentes y administradores sigue en marcha, pero no hay todavía datos claros con respecto al número de capacitados en 1997.

49. En cuanto al sector Vivienda, el aporte del 1,5% de los ingresos tributarios para este sector, requerido por los Acuerdos de Paz, está contemplado en el presupuesto 1998, con un monto de 157 millones de quetzales (25.907.590 dólares de los EE.UU.). Con estos recursos internos, sumados a un préstamo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), el Ministerio de Comunicaciones estima que se podrá aportar solución habitacional a 100.000 familias en dos años a través del Fondo Guatemalteco de la Vivienda (FOGUA VI), que será la entidad encargada de subsidiar el 75% del costo total, con un máximo de 12.000 quetzales por vivienda. Para promover la participación de los beneficiarios, se decidió que la junta directiva de FOGUAVI incluya un representante de la Federación de Cooperativas de Vivienda. Además, otros proyectos de vivienda a nivel urbano-marginal del Ministerio de Comunicaciones prevén esta participación. La posibilidad de ampliar la participación de los beneficiarios en la junta directiva de FOGUAVI está siendo discutida en el seno de la Comisión de Acompañamiento.

50. A finales de noviembre de 1997, el Ministro de Trabajo y Previsión Social envió a la Presidencia de la Comisión de Trabajo del Congreso de la República, un anteproyecto de reformas al Código de Trabajo, previamente acordado con los sectores empleador y trabajador representados en la Instancia Tripartita de Relaciones Internacionales de Trabajo. Dicho anteproyecto no contempla el compromiso de efectuar las reformas para reconocer formas asociativas para los trabajadores agrícolas reclutados por contratistas. Se sugiere que este componente del compromiso sobre la organización de trabajadores sea discutido y recalendario. Además, a pesar de haberse agilizado los trámites para la autorización de

organizaciones sindicales, subsiste una situación precaria para la organización de los trabajadores, reflejada en indicios de prácticas antisindicales al momento de generarse las primeras acciones colectivas. Ello podría ser, entre otros motivos, causa de la disminución observada de las solicitudes de reconocimiento de organizaciones sindicales.

51. Por otra parte, se ha iniciado la desconcentración de los servicios de inspección laboral, la que será concluida en los primeros meses de 1998. Aún no se puede hacer un juicio definitivo sobre el fortalecimiento de la capacidad de fiscalización del cumplimiento de las normas laborales. Se reitera el planteamiento contenido en el informe sobre la primera fase del cronograma, que el cumplimiento del compromiso contenido en el Acuerdo de sancionar severamente las infracciones a las leyes laborales requiere medidas legales que fortalezcan la capacidad coercitiva del Ministerio, a través de la Inspección de Trabajo.

F. Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática

52. El Acuerdo (A/51/410-S/1996/853, anexo) hace referencia a un concepto integral y moderno de seguridad, en el que la seguridad del Estado y la seguridad física, jurídica, social y económica de la ciudadanía son inseparables en el seno de un Estado democrático. Ello no se refiere exclusivamente a los aspectos jurídico-penales y policiales de la actividad estatal, sino que incorpora el ejercicio de los deberes y derechos políticos, económicos, sociales y culturales, el adecuado funcionamiento del sistema de administración de justicia y el respeto a los derechos humanos, los que completan una unidad indispensable en un genuino estado de derecho.

53. Durante la segunda fase del cronograma, la implementación de los compromisos relativos al tema judicial, a la seguridad pública y a la disminución y desmovilización de efectivos del Ejército han registrado avances. Por su parte, los compromisos vinculados al Consejo Asesor de Seguridad, a los organismos de inteligencia del Estado, a la nueva Ley de Armas y Municiones y a la del Servicio Cívico, así como a la nueva disposición territorial del Ejército, están todavía pendientes de cumplimiento.

Administración de justicia

54. Más allá de los esfuerzos de implementación de los compromisos relacionados a la administración de justicia, se ha fortalecido la voluntad de las instituciones y de los partidos

políticos de avanzar hacia una transformación institucional y de mejorar la coordinación entre los organismos del sector. Las serias dificultades que enfrenta el combate a la delincuencia y el fenómeno de los linchamientos han afianzado en la opinión pública la convicción que esta reforma es indispensable y urgente. El amplio debate sobre la administración de justicia, las responsabilidades institucionales y los principales cambios para transformarla, fue enriquecido por la convergencia de los trabajos de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia y de la Comisión de Modernización del Organismo Judicial. La Corte Suprema de Justicia acompañó el proceso a través de sus recomendaciones para la reforma constitucional y de la aprobación del Plan de Modernización del Organismo Judicial, que identifica los problemas del sistema y propone su profunda reforma en cinco años. En septiembre de 1977 se firmó una carta de intención entre la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público y el Ministerio de Gobernación, que establece un acuerdo básico para la coordinación de las acciones de reforma y modernización que estas instituciones tienen en curso, creándose de esta forma la Instancia Coordinadora de Modernización del Sector Justicia. Esta instancia podrá desarrollar su potencial para coordinar iniciativas de cambio en la medida en que sea capaz de establecer mecanismos concretos que, por debajo de las jefaturas institucionales, articulen planes y acciones conjuntas. Tales acciones se han desarrollado durante los últimos meses en el ámbito de la información y la capacitación. Se espera que se extienda a temas urgentes como la lucha contra el secuestro o el combate al narcotráfico, donde se ha demostrado que una mayor eficacia depende de una coordinación mucho más estrecha entre jueces, fiscales y policías.

55. En relación a las reformas constitucionales del sector justicia, además del proyecto presentado por el Organismo Ejecutivo, el Congreso recibió otras propuestas. Entre ellas que destacan la de la Corte Suprema de Justicia y la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia que, además de coincidir en importante medida, recogen en lo fundamental el texto contenido en el Acuerdo. Respecto de las reformas legales, se halla muy avanzado el proceso para contar con una ley de la carrera judicial. Una comisión, en la que participan dos magistrados de la Corte Suprema de Justicia, formuló un anteproyecto que ha recibido la opinión favorable de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia y que el pleno de la Corte tiene en estudio para proponerlo luego de aprobarse las reformas constitucionales.

56. La Comisión de Fortalecimiento de la Justicia ha desarrollado una amplia agenda temática que incluye aquellos aspectos previstos, como mínimo, en el texto del Acuerdo. Entre sus actividades destacan las audiencias públicas, tanto en la capital como en diversas ciudades del interior, destina-

das a recoger las propuestas de representantes del sector público y de la sociedad civil. En agosto de 1977, la Comisión entregó al Congreso y a la SEPAZ su propuesta de reformas constitucionales en materia de justicia y su opinión sobre la Ley del Servicio Público de Defensa Penal y las modificaciones al Código Procesal Penal. Además, luego de rendir su informe ante la Comisión de Acompañamiento, solicitó una ampliación de su mandato por seis meses, extremo que se concedió mediante el Acuerdo Gubernativo 651-97 del 5 de septiembre de 1997. La Comisión trabaja en su pronunciamiento sobre la carrera judicial; la generalización de la oralidad a todos los procesos; la separación de funciones administrativas y jurisdiccionales en el sistema de justicia; la distribución de recursos financieros; el contenido de una ley de servicio civil del Organismo Judicial y la corrupción e intimidación en el sistema de justicia.

57. En cuanto a los compromisos calendarizados para la segunda fase del cronograma, el 5 de diciembre de 1997, se aprobó la ley que crea el Servicio Público de Defensa Penal que, si bien difiere del proyecto avalado por la Comisión de Acompañamiento, se ajusta en líneas generales a las exigencias del Acuerdo y a las pautas fijadas por la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia.

58. Respecto a la Escuela de Estudios Judiciales, el Plan de Modernización del Organismo Judicial incluye en lugar preferente el tema de la formación judicial institucionalizada. En ese marco, la Escuela de Estudios Judiciales cuenta desde octubre de 1997 con una nueva directora, a quien la Corte Suprema ha encargado evaluar el funcionamiento de la Escuela y su personal, a fin de preparar un plan de trabajo aplicable desde enero de 1998. La Corte Suprema ha designado una comisión de enlace, integrada por cinco magistrados, para dar seguimiento a la progresión del fortalecimiento de la Escuela.

59. En lo que se refiere al fortalecimiento de la Unidad de Capacitación del Ministerio Público, en septiembre de 1977 se inició la nueva modalidad de instrucción que la Universidad de San Carlos de Guatemala reconocerá mediante diploma de posgrado. No obstante, la falta de coordinación y de criterios uniformes entre la Unidad de Capacitación y los órganos encargados de la supervisión perjudica el propósito de profesionalización de los fiscales.

Seguridad pública

60. La implementación de los compromisos relativos a la seguridad pública enfrenta una coyuntura especialmente difícil. Por una parte, el muy bajo nivel profesional, educativo y organizativo de la antigua Policía Nacional, su desprestigio ante la población y la alta incidencia de corrupción en su

seno, recomiendan un esfuerzo de renovación y depuración profunda de las fuerzas de seguridad civil. Por otra parte, las demandas inmediatas del combate a la delincuencia, la preocupación de no generar vacíos de autoridad y otros riesgos que conllevaría una desmovilización de los efectivos de la Policía Nacional, han llevado el Gobierno a escoger una estrategia que combina un esfuerzo de reeducación muy rápida de los miembros de la Policía Nacional y la formación de nuevos policías. En esta situación, es un reto particularmente delicado atender las exigencias del corto plazo y la necesidad de sentar las bases de una Policía Nacional Civil (PNC) altamente profesional y respetada por la población.

61. La situación de inseguridad ciudadana y las limitaciones actuales de la Policía Nacional Civil han dado origen a que varios sectores pidan la participación del Ejército en asuntos de seguridad interna. La decisión de ordenar la intervención del Ejército en operativos de combate a la delincuencia implicó, entre otras cosas, el desplazamiento de unidades militares de tipo pelotón a instalaciones de zonas militares desactivadas como resultado de los Acuerdos de Paz. Si bien la actual legislación permite dicha intervención, es importante regularla con precisión en el espíritu de fortalecimiento del poder civil plasmado en los Acuerdos. Ello es necesario, entre otras cosas, para despejar cualquier temor que la intervención del Ejército pueda resultar en un retroceso hacia épocas de preponderancia militar en asuntos civiles. Al respecto, el proyecto de ley sobre esta materia, presentado el 20 de noviembre de 1977 al Congreso de la República, no respondía a dicho espíritu. La normativa que regule el uso del Ejército en tareas de seguridad pública debería establecer, entre otras cosas, a) el carácter transitorio de esta medida, hasta el pleno despliegue de la PNC; b) el papel rector del Ministerio de Gobernación en cuanto a las modalidades de uso de efectivos militares y c) las funciones que éstos pueden ejercer en apoyo a las funciones que corresponden con exclusividad a la policía. Es importante, además, tener en cuenta el impacto negativo que pueda tener la intervención del Ejército para el proceso de reconciliación nacional en las áreas del país que fueron más afectadas por el enfrentamiento armado.

62. La verificación de la reestructuración de las fuerzas de policía abarca los aspectos constitucionales, legales y reglamentarios; la selección y capacitación de los integrantes de la PNC y su despliegue. En el ámbito constitucional, es alentador que los proyectos de reforma constitucional contenidos en los Acuerdos de Paz relativos a la PNC y a las funciones del Ejército recibieran la opinión favorable de la Comisión Multipartidaria. Respecto al marco normativo de la PNC, la Comisión de Acompañamiento recomendó una serie de modificaciones a la Ley Orgánica de la Policía para ajustarla

al texto del Acuerdo, las que están pendientes de consideración por el Congreso. Además, se continuó complementando el marco normativo de la PNC con la aprobación de varios reglamentos, los que serán evaluados por la Comisión de Acompañamiento.

63. En cuanto a la selección y capacitación de la nueva policía, se valora la disposición de las autoridades para dotar a la Academia de la Policía Nacional Civil de la infraestructura adecuada, así como para iniciar la capacitación de los instructores y demás personal docente. Sin embargo, serias deficiencias fueron identificadas en los procedimientos, tanto de selección de los agentes de la Policía Nacional para los cursos de reeducación, como de selección de los aspirantes al primer curso básico en la Academia. Estas últimas incluyeron casos de corrupción mediante la compra de plazas y otras irregularidades que permitieron el ingreso de aspirantes que no reunían los requisitos. Frente a estas deficiencias, las autoridades tomaron varias medidas de carácter disciplinario y administrativo. En su conjunto, los incidentes ocurridos hasta la fecha han puesto de relieve la necesidad de dotar a la PNC de una capacidad real de investigar oportunamente y de imponer sanciones administrativas. En este contexto, la Misión presentó al Gobierno su evaluación de los cursos de reeducación, donde reiteró la necesidad de mejorar los procedimientos de selección y los cursos de reeducación. Por otra parte, debido a la corta duración de los cursos dispensados por la Academia, sería conveniente continuar el proceso de profesionalización y capacitación de los integrantes de la PNC después de su despliegue.

64. Destaca, en el período, el inicio del primer despliegue parcial de la PNC en la capital y en el departamento de Petén. Este despliegue arrojó señales positivas para la seguridad pública y para mejorar las relaciones entre la sociedad y su policía. El cumplimiento del compromiso de otorgar salarios dignos y adecuados a los funcionarios policiales, contribuye a las mejoras verificadas en la actividad de la PNC. La PNC sufre de carencias en materia de infraestructura y equipamiento: instalaciones, dotación de armamento y sistemas de comunicación adecuados. En este sentido, cabe destacar que a principios de marzo de 1998 dará inicio un proyecto financiado por la Unión Europea, por un monto de cerca de 34 millones de dólares de los Estados Unidos, para atender las mencionadas carencias.

65. El Gobierno anunció que a principios de 1998 iniciará el despliegue de los egresados del primer curso básico para personal de nuevo ingreso en la PNC que tuvo una duración de seis meses. Este hecho constituye un importante avance en relación a la formación de los efectivos policiales. En el departamento del Quiché se desplegarán cerca de 40 policías pertenecientes a la etnia Ixil. Esta positiva experiencia, que

debería reproducirse en otras regiones, contribuye a hacer presente el carácter pluricultural, multiétnico y plurilingüe de Guatemala en la nueva policía.

66. La reestructuración de las fuerzas policiales ha adquirido un papel particularmente importante a raíz de la situación de inseguridad pública. La adhesión de la población al proceso de paz depende, en buena parte, de los éxitos que logre la nueva policía en el combate a la delincuencia. Ello hace necesario mantener el compromiso nacional con este proyecto y recomienda también que la cooperación internacional siga dando su pleno respaldo a este empeño, así como al conjunto de los esfuerzos para reformar el sector justicia y afianzar la coordinación entre todas las instituciones involucradas en la seguridad ciudadana.

67. En cuanto a la integración e instalación del Consejo Asesor de Seguridad, encargado de ayudar al Gobierno a implementar un concepto integral de seguridad, la Comisión de Acompañamiento ha aceptado la solicitud del Gobierno que se realice en el curso del primer trimestre de 1998.

Información e inteligencia

68. Un componente fundamental del fortalecimiento del poder civil es la reestructuración de las capacidades de inteligencia del Estado, hasta ahora concentradas en el Ejército, y su supervisión por el Congreso de la República. El conjunto de medidas sobre este tema incluye la creación de una Secretaría de Análisis Estratégico adscrita a la Presidencia, de un Departamento de Inteligencia Civil en el Ministerio de Gobernación y la sanción de leyes sobre la supervisión parlamentaria de los organismos de inteligencia, de regulación de la clasificación y desclasificación de información relativa a la seguridad nacional y de la tipificación del delito por tenencia de registros y archivos ilegales. La Comisión de Acompañamiento ha aceptado la solicitud del Gobierno de que este conjunto de medidas sea presentado durante el primer trimestre del año 1998.

Ejército

69. Los compromisos relativos al Ejército previstos para 1997 incluían la propuesta ante el Congreso de reformar a su misión constitucional; la reducción de sus efectivos en un 33%; la desmovilización de los comités voluntarios de defensa civil (CVDC) y de la Policía Militar Ambulante (PMA); el redespiegue de las unidades militares en función de la seguridad externa; la reducción del presupuesto y la reconversión de instalaciones y dependencias del Ejército. Las reformas constitucionales que otorgan al Ejército el rol de defender la soberanía del Estado y la integridad del territorio

fueron promovidas por el Organismo Ejecutivo y son estudiadas por el Congreso y la Comisión Multipartidaria.

70. El Ejército, en coordinación con la SEPAZ, ha puesto a disposición de la Misión diversa documentación y las Tablas de Organización y Equipo de la fuerza, base para la verificación del cumplimiento de los compromisos relativos a su reducción numérica, reorganización y redespiegue. El Ministerio de la Defensa anunció el 17 de diciembre de 1997 que había superado la meta del compromiso de reducir el Ejército en un 33%, pasando de 46.900 efectivos de alta en 1996 a 31.270. La Misión procederá a verificar dicha reducción en los primeros meses de 1998.

71. La disolución de la PMA prevista para 1997 se cumplió en dos fases. La primera se completó mediante la desactivación de la rama ordinaria, dispuesta el 14 de marzo de 1997. De los 699 efectivos desmovilizados, un número muy reducido no se acogió a los programas de reinserción, 315 ingresaron a la Academia de la Policía Nacional Civil y 136 a la Dirección General de Presidios, 100 se ubicaron en empresas de seguridad privada y 33 realizaron cursos de capacitación de FONAPAZ. La segunda fase del proceso, consistente en la desmovilización de los 1.722 componentes de la rama extraordinaria, se desarrolló gradualmente con la desmovilización de 147 efectivos en octubre de 1997 y 205 en noviembre de 1997, y la implementación de cursos para la reinserción a los que asisten 226 desmovilizados. El 15 de diciembre de 1997 concluyó este proceso, con la desmovilización de 1.370 efectivos. Está previsto iniciar los cursos de capacitación para este personal en enero de 1998.

72. Respecto a los CVDC, si bien la Misión recibió denuncias sobre presuntos reagrupamientos de miembros de esa estructura, no posee elementos suficientes para afirmar que se esté efectuando una reedición de esas organizaciones, ni su reconversión, ni que mantengan relaciones orgánicas con el Ejército. La verificación ha comprobado la existencia y concordancia de las armas entregadas y conservadas en las zonas militares y en el servicio de material de guerra.

73. Con relación al despliegue territorial del Ejército, el Gobierno estaba comprometido a reorganizar en el transcurso del año 1997 la ubicación de las unidades militares en función de la defensa nacional, cuidado de fronteras y protección de la jurisdicción marítima, territorial y del espacio aéreo. Hasta la fecha se cerraron cuatro zonas militares (Jalapa, Sololá, Chiquimula y Salamá). Se considera que el mantenimiento de 15 zonas militares preserva el despliegue claramente territorial que el Ejército de Guatemala adoptó en los años 80 en el marco de la lucha contrainsurgente y que contrasta con el despliegue que tenía al inicio del enfrentamiento armado en 1961. En el entendido que la reforma del desplie-

gue en función de la defensa nacional debe hacerse en forma gradual y progresiva, se recomienda que la Comisión de Acompañamiento recalendarice este compromiso.

74. En materia de reconversión de instituciones, instalaciones y dependencias militares, destaca el Acuerdo Gubernativo 570-97 que dispuso la liquidación del Comisariato del Ejército a partir del 15 de julio de 1997 y el Acuerdo Gubernativo 861-97 que convierte el Instituto Geográfico Militar en Instituto Geográfico Nacional. La Misión continuará verificando la situación de las demás dependencias. Por su parte, el Ejército asegura que no se halla en su esfera ninguna institución financiera ni de seguros, y que las instituciones educativas, asistenciales y de salud que dependen del Ejército se ajustan a las exigencias del Acuerdo. El Gobierno no ha tomado medidas respecto a la frecuencia televisiva asignada al Ejército y se sugiere, por consiguiente, que la Comisión de Acompañamiento recalendarice este compromiso para el año 1998. Las previsiones presupuestarias para 1998, en la medida en que no sean excedidas en su ejecución y que el crecimiento del PIB se ajuste a lo previsto, responden a las metas mínimas de reducción acordadas.

75. Con relación a la elaboración de una nueva Ley de Servicio Cívico por un equipo paritario de trabajo, integrado por representantes del Gobierno y de la sociedad civil, dicho equipo se reunió periódicamente para discutir el contenido de la norma y su adecuación a lo establecido en el Acuerdo, habiéndose arribado a consensos que se volcaron en un proyecto de ley que fue entregado a la Comisión de Acompañamiento. La Comisión tiene previsto entregar su opinión en enero de 1998. Adicionalmente, el Gobierno entregó a la Comisión de Acompañamiento el proyecto de una nueva Ley de Armas y Municiones que la Comisión examinará a principios de 1998.

Organismo Legislativo

76. En cuanto a los compromisos relacionados con el desempeño del Organismo Legislativo, la Comisión de Apoyo Técnico Legislativo del Congreso, creada como la Instancia Multipartidaria para mejorar, modernizar y fortalecer el Organismo Legislativo, ha elaborado, con el concurso de expertos de distintos países y de distintas organizaciones no gubernamentales, una reforma integral de la Ley de Régimen Interior del Organismo Legislativo que presentará para su debate y aprobación. Esta instancia ha realizado el seguimiento de todos los anteproyectos, proyectos y actividades tendientes al cumplimiento de los Acuerdos de Paz y ha elaborado un proyecto para sistematizar y permitir el acceso general a esa información. Asimismo, organizó y dirigió las actividades y participación de instituciones nacionales e internacionales

en el marco del Plan Maestro de Modernización del Organismo.

G. Acuerdo sobre Reformas Constitucionales y Régimen Electoral

77. En cuanto a este Acuerdo (A/51/776-S/1997/51, anexo I), el proyecto de reformas constitucionales impulsado por el Ejecutivo está siendo analizado en la Comisión de Legislación y Puntos Constitucionales del Congreso, la que ha promovido una amplia discusión con los diversos sectores y organizaciones de la sociedad en torno a las reformas. Instituciones como la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, la Corte Suprema de Justicia, el Ministerio Público, el Instituto de Magistrados, universidades, partidos políticos, organizaciones indígenas y diversas organizaciones no gubernamentales, formularon propuestas a la Comisión y se han realizado foros y reuniones en los que la sociedad guatemalteca ha podido participar. Además, la misma Comisión está elaborando un dictamen para impulsar el tratamiento del tema por el pleno del Congreso de la República. Asimismo, se conformó una Comisión Multipartidaria ad hoc integrada por todos los sectores políticos con representación parlamentaria, para discutir las propuestas existentes y propiciar un consenso que sea llevado al Organismo Legislativo. La Misión reconoce la labor realizada por la Comisión Multipartidaria para lograr un consenso en torno al reconocimiento del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de la nación guatemalteca y a la nueva misión del Ejército.

78. En cuanto a la reforma del régimen electoral, el Acuerdo del Tribunal Supremo Electoral TSE 199-97 del 30 de septiembre de 1997 extendió, hasta el 31 de diciembre, el plazo de trabajo de la Comisión de Reforma Electoral, la que se espera rinda su informe a finales de enero de 1998. La Comisión ha analizado todos los puntos de la agenda mínima plasmada en los Acuerdos y ha extendido su cometido a la elaboración de un proyecto íntegro de ley electoral que propondrá en sustitución de la ley actual. La Comisión cuenta, además, con el apoyo y la asesoría de la Organización de Estados Americanos (OEA) y del Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral (IDEA). Entre las propuestas más innovadoras que estudia están las relativas al control de los partidos políticos y su financiamiento, el acercamiento de las juntas receptoras de votos a los ciudadanos, la implementación de un documento único de identidad y las modificaciones al período electoral para facilitar el ejercicio del voto a los trabajadores migrantes.

H. Acuerdo sobre Bases para la Incorporación de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca a la Legalidad

79. Para la fase de incorporación inicial, contemplada hasta el 3 de mayo de 1998 (ver A/51/776-S/1997/51, anexo II), la Comisión Especial de Incorporación (CEI) aprobó proyectos de capacitación, incorporación laboral y productiva, y de salud. También fue aprobada la financiación de distintos subprogramas relacionados con educación, capacitación vocacional, retorno de miembros de la URNG residentes en el exterior, emergencias sanitarias y visitas a familiares, enfoque de género y difusión del Acuerdo.

80. Adicionalmente, aprobó y financió la permanencia en cuatro albergues temporales de alrededor de 450 desmovilizados sin destino definido. En ellos, coordinadas por promotores de la URNG, con el apoyo de la OEA y de la Organización Mundial para las Migraciones (OIM), continuaron las actividades de educación y capacitación vocacional y se realizaron cursos de homologación de promotores en salud. Además, se distribuyeron paquetes de insumos productivos al 50% del total de los desmovilizados dispersos en varias comunidades del país.

81. El 87% de los desmovilizados ha obtenido su documentación primaria. La Misión continuó documentando provisoriamente a los miembros de las estructuras política y externa. Este último sector está regresando a Guatemala en forma escalonada con el apoyo del ACNUR, de la CEAR y de la OIM. Al finalizar el programa, el 31 de diciembre de 1997, había regresado el 75% del total previsto inicialmente.

82. Aspectos fundamentales para la incorporación, tales como tierras, vivienda y proyectos productivos, han comenzado a concretarse recientemente para la población de los albergues, considerada de atención prioritaria. La intervención del Gobierno, la definición más precisa de los proyectos productivos y la coordinación y el apoyo de la comunidad internacional permitirán que los albergues puedan ser clausurados durante los primeros meses de 1998. La situación para la mayor parte del resto de los desmovilizados aún se está definiendo. Otros subprogramas, tales como asistencia jurídica y reunificación familiar, se encuentran pendientes. Es preocupante la carencia, hasta la fecha, de un programa especial para discapacitados.

83. La CEI ha demostrado voluntad política y realizado esfuerzos para la buena marcha del proceso de incorporación, pero ha tenido dificultad en definir e implementar los subprogramas. La brevedad de la fase de concentración en los campamentos, la dispersión de los desmovilizados en todo

el territorio del país y la movilidad de parte de esa población, han dificultado la obtención de datos precisos para el diseño del programa y la implementación de algunos de los subprogramas en ejecución, tales como educación y capacitación. Por otra parte, durante su organización, la Fundación Guillermo Toriello atravesó dificultades logísticas para el contacto e información de los desmovilizados, así como para la detección y atención rápida de emergencias, lo que generó descontento. Los atrasos en la ejecución del programa de incorporación han provocado situaciones difíciles y desánimo entre los desmovilizados y parte de esta población ha abandonado temporalmente sus comunidades de destino en busca de trabajo en otras regiones. Dicha situación y las incertidumbres que persisten en relación al financiamiento futuro del programa de reinserción son fuentes de preocupación. A pesar de las dificultades logísticas particulares que obstaculizan la atención al grupo de desmovilizados dispersos, es importante redoblar esfuerzos nacionales e internacionales en 1998 para afianzar la reinserción de los excombatientes y consolidar así un componente crítico del proceso de paz.

84. Con respecto a la seguridad de los miembros de la URNG, MINUGUA sigue con atención este tema y verifica cada una de las denuncias que involucren agresiones a miembros desmovilizados o sus familias. Hasta la fecha, esta verificación no ha permitido establecer la existencia de un patrón de agresiones con motivación política contra este grupo.

85. El 18 de junio de 1997, la URNG inició los trámites para su conversión en partido político. El grupo promotor del nuevo partido aprobó, el 30 de agosto, el acta constituyente de los órganos de la nueva fuerza política que se llamará "URNG". En la actualidad, se está procediendo a la inscripción del número de miembros que exige la ley electoral.

III. Observaciones

86. Tras un año de la firma de los Acuerdos de Paz, se han consolidado las tendencias positivas presentes en el país desde los últimos años. Se trata, en primer lugar, del afianzamiento del pluralismo y de la libertad política. Éste se acompaña de una creciente cultura de debate y discusión que se extiende a muchos ámbitos de la vida pública. Las comisiones participativas surgidas de los Acuerdos de Paz, las juntas multisectoriales de muchas instituciones nuevas y otras iniciativas de diálogo, tales como la Instancia Multipartidaria, los Encuentros de Actualización y las discusiones tripartitas sobre la resolución de conflictos de tierras, tienen un papel importante en esta evolución. El hecho de que la incorporación de los excombatientes de la URNG y la conversión de

esta última a partido legal se esté llevando a cabo sin violencia o actos de represalia, es otro símbolo de este cambio positivo en un país históricamente marcado por la violencia, la polarización y la represión política. Paralelamente, el protagonismo del Ejército en la vida nacional, que fue preponderante durante las décadas del enfrentamiento armado, ha disminuido. Esta tendencia tiene una excepción en el ámbito de la seguridad pública, donde las limitaciones de las fuerzas policiales para enfrentar los altos niveles de delincuencia han generado que sectores de la población demanden el mantenimiento de la presencia militar. Ello pone de relieve la importancia de seguir trabajando intensamente para fortalecer a la PNC.

87. En relación directa con la implementación de los Acuerdos de Paz, se ha profundizado notablemente la toma de conciencia, en el Estado y fuera de él, de la dimensión multicultural de la sociedad guatemalteca y se ha ampliado la participación indígena en la vida nacional. Como lo señala el informe, el proceso de paz ha tenido en esta evolución un papel catalizador y se está consolidando este aspecto del proceso de democratización. También en relación directa con los Acuerdos de Paz y para responder a la demanda urgente de la población, se ha afianzado en 1997 el compromiso con una profunda reforma de la administración de justicia y de la seguridad pública por parte de las instituciones que integran el sector, incluyendo el Organismo Judicial y el Ministerio Público. Finalmente, se ha realizado en el seno del Ejecutivo una serie de reestructuraciones y de medidas específicas acordes con la necesidad de orientar la acción estatal hacia la inversión social y el desarrollo rural. En particular, se está generando una nueva institucionalidad relacionada con la tierra (Fondo de Tierras, Banco de Desarrollo Rural, Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra, catastro, etc.), que responde a uno de los propósitos más ambiciosos de los Acuerdos.

88. A pesar de los esfuerzos realizados en 1997, compromisos importantes deberán ser recalendarizados para la tercera fase del cronograma. Se trata del programa de resarcimiento de las víctimas de violaciones a los derechos humanos; de la reforma y fortalecimiento del Sistema de Consejos de Desarrollo, componente esencial de la reforma del Estado en el sentido de una mayor participación ciudadana; de la creación de una jurisdicción agraria y ambiental; de la reforma de las agencias encargadas de la inteligencia; del establecimiento de la carrera de servicio civil y, finalmente, del rediseño del Ejército acorde con la función de defensa nacional.

89. Dentro de la agenda de la paz, el tema fiscal tiene particular trascendencia para la tercera fase del cronograma. El cronograma para 1997 ponía énfasis en los aspectos administrativos, con la creación de la Superintendencia de

Administración Tributaria, y en los aspectos legales. El impacto del conjunto de medidas adoptadas sobre el nivel de recaudación para el año 2000 no puede conocerse aún. Sin embargo, es un juicio unánime que dichas medidas no permitirán alcanzar la meta prevista en los Acuerdos y existen serias dudas sobre la posibilidad de una progresión estable de los recursos del Estado en los próximos años. Ello brinda particular relevancia a los compromisos relativos a la carga tributaria de la tercera fase: establecer una metodología que permita evaluar la progresividad global del sistema tributario y tomar las iniciativas necesarias para lograr en el año 2000 los objetivos tributarios de los Acuerdos de Paz. Su cumplimiento es clave para la viabilidad del conjunto de los Acuerdos de Paz y responde a una necesidad histórica básica, a saber, la movilización de recursos nacionales para financiar el desarrollo social y el fortalecimiento de las instituciones del estado de derecho.

90. A pesar de los avances registrados en el curso del año, la adhesión popular al proceso de paz sigue siendo obstaculizada por la situación de la seguridad pública y la persistencia de grandes dificultades económicas y sociales. No existen soluciones inmediatas sobre ninguno de los dos temas. Pero es importante redoblar esfuerzos para responder a las expectativas de la población, prestando particular atención al cumplimiento de los compromisos en las áreas donde la deuda social es la más apremiante, propiciando una mejor comprensión de las perspectivas que ofrecen los Acuerdos y mayor información sobre el proceso de cumplimiento; y multiplicando las oportunidades de participación a distintos niveles, generando así un sentimiento de mayor apropiación del contenido de los Acuerdos.

91. Se señaló al inicio de este informe que la implementación de los Acuerdos es el producto de una interacción entre la acción gubernamental y las respuestas estatales, así como la de los principales actores de la sociedad civil. A su más alto nivel, el Gobierno y la URNG han demostrado su voluntad de cumplir con los compromisos adquiridos. La respuesta de ciertos actores estatales, tales como las instituciones del sector justicia, ha sido muy positiva. Dentro de la sociedad, el movimiento indígena, el movimiento cooperativista, el movimiento de mujeres y buena parte del mundo académico, entre otros, han manifestado un fuerte compromiso con los cambios plasmados en los Acuerdos. Consolidar el proceso de paz en el año 1998 implica claramente profundizar las reformas iniciadas e intensificar la acción de la administración pública al servicio de la agenda de la paz. También requiere una convocatoria más amplia de los actores estatales y sociales que participan del proceso de paz. La comunidad internacional ha comprometido su respaldo a este esfuerzo mancomunado. La Organización de las Naciones Unidas y la

MINUGUA seguirán haciendo todo lo posible, dentro de su mandato, para que culmine exitosamente.
