



Análisis de los avances en la Agenda de Prioridades de la Reunión del Grupo Consultivo de febrero de 2002

eu2002.dk



Presidencia Danesa de la UE
Junio - Diciembre 2002



Análisis de los avances en la Agenda de
Prioridades de la Reunión del Grupo Consultivo
de febrero de 2002

eu2002.dk



The Danish EU Presidency
June – December 2002

ÍNDICE

Introducción	4
Siglas	5
I. Antecedentes	6
1. Matriz de Seguimiento del Gobierno de Guatemala	7
II. Áreas Temáticas	9
1. Avance en los Acuerdos de Paz	9
2. Participación y diálogo para la construcción de consenso en torno a Problemas Nacionales	12
3. Implementación de una estrategia para combatir la pobreza, consultada con la Sociedad Civil	14
4. Combatiendo la corrupción, promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas	16
4.1 Estado de Derecho, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana	19
4.2 Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas	23
4.3 Desmilitarización	26
4.4 Asignaciones presupuestarias adecuadas para financiar las obligaciones de paz	30
4.5 Pacto Fiscal / Reforma Fiscal	32
III. Bibliografía	35

* Este documento ha sido traducido en su totalidad de su versión original en inglés.

Introducción

Como parte de la agenda de la Presidencia Danesa de la UE durante el período de junio a diciembre de 2002, se decidió llevar a cabo un "Análisis de los Avances en la Agenda de Prioridades de la Reunión del Grupo Consultivo de febrero de 2002".

En el mes de octubre de 2002 se solicitó a la consultora Francesca Jessup llevar a cabo este estudio, en estrecha colaboración con Misión Dinamarca y la Embajada de Suecia. El propósito de este estudio era servir como elemento clave en la evaluación de la UE, con el propósito de establecer *benchmarks* sobre el cumplimiento de los nueve puntos de agenda que emanaron del Grupo Consultivo de febrero de 2002, que precedió al próximo Grupo Consultivo que se llevará a cabo en la ciudad de Guatemala el 13 y 14 de mayo de 2003.

Debe notarse que este estudio no es un documento de posición, sino más bien un esfuerzo por proporcionar una síntesis de la información más objetiva y confiable y un análisis desde febrero de 2002. El documento no refleja los hechos que han sucedido desde noviembre de 2002. Sin embargo, se espera que el estudio pueda servir como una fuente de información útil, particularmente para los participantes en los continuos procesos de diálogo intersectorial en Guatemala, establecidos por el Gobierno de Guatemala en colaboración con la OEA y el Sistema de las Naciones Unidas, como respuesta a las conclusiones del Grupo Consultivo de febrero de 2002, y para todos los interesados en el proceso de paz de Guatemala.

Guatemala, 2 de mayo de 2003

SIGLAS

AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
CAS	Consejo Asesor de Seguridad
CA	Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz
GC	Grupo Consultivo
COPREDEH	Comisión Presidencial para los Derechos Humanos
DOAN	Departamento de Operaciones Antinarcoáticas
EMP	Estado Mayor Presidencial
ERP	Estrategia de Reducción de la Pobreza
UE	Unión Europea
FONTIERRA	Fondo Nacional para la Tierra
FIS	Fondo de Inversión Social
GG	Gobierno de Guatemala
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
OIT	Organización Internacional del Trabajo
FMI	Fondo Monetario Internacional
MINUGUA	Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
OEA	Organización de Estados Americanos
PAC	Patrullas de Autodefensa Civil
SAE	Secretaría de Análisis Estratégico
SAAS	Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia
SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
SIAF	Sistema Integrado de Administración Financiera
ONU	Organización de las Naciones Unidas
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
URNG	Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca
USAID	Agencia para el Desarrollo Internacional
BM	Banco Mundial
IVA	Impuesto al Valor Agregado
BIRD	Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo
CACIF	Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales Industriales y Financieras
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia de la República
INE	Instituto Nacional de Estadística
PIB	Producto Interno Bruto
MP	Ministerio Público
SIAG	Sistema de Auditoría Gubernamental
INTECAP	Instituto Técnico de Capacitación y Productividad
IGSS	Instituto Guatemalteco de Seguridad Social
INFOM	Instituto de Fomento Municipal
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
ALM	Academia de Lenguas Mayas
COPMAGUA	Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
MINEDUC	Ministerio de Educación
UNICEF	Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia
PNC	Policía Nacional Civil
IECCPG	Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala
ODHAG	Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales
CERIGUA	Centro de Reportes Informativos Sobre Guatemala
CONAVIGUA	Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala
CALDH	Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos
PRONADE	Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo
CVDC	Comités Voluntarios de Defensa Civil
SCEP	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia
CPI	Índice de Percepción de Corrupción (por sus siglas en inglés)
SEPAZ	Secretaría de la Paz / Presidencia de la República
UASP	Unidad de Acción Sindical y Popular
ASIES	Asociación de Investigación y Estudios Sociales
CONTIERRA	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra
PRONADE	Programa Nacional de Educación Bilingüe

Análisis de los avances en la Agenda de Prioridades de la Reunión del Grupo Consultivo de febrero de 2002

I. Antecedentes

1. La reunión de febrero de 2002 del Grupo Consultivo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) produjo una agenda de prioridades de nueve puntos para acciones futuras, acordada entre la comunidad donante y el Gobierno de Guatemala (GG). El contenido de la agenda está enfocado principalmente en la necesidad de acelerar el paso en el cumplimiento de elementos claves de los Acuerdos de Paz. También contiene metas más amplias relacionadas con el desarrollo, la reducción de la pobreza y la gobernabilidad. Estos objetivos compartidos se encuentran reflejados en una variedad de documentos, incluyendo la declaración final presentada por el BID, así como la declaración de la Comunidad Europea.
2. La declaración del BID concluyó que durante la reunión del Grupo Consultivo (GC) de 2002, la comunidad internacional había reafirmado su compromiso de apoyar el proceso de implementación de los Acuerdos de Paz en Guatemala, por medio de programas de asistencia que sumaron un total de US\$1,300 millones, bajo la condición de avances satisfactorios en el proceso de paz y en aspectos relacionados. Con ese fin, la declaración del BID contiene una serie de recomendaciones finales, tanto para la comunidad internacional como para el GG, sobre las acciones de seguimiento para ayudar a implementar la agenda acordada.
3. Estas recomendaciones incluyeron una invitación al Gobierno de Guatemala a proveer una matriz/calendario detallando acciones en cumplimiento con preocupaciones claves para la comunidad internacional; una invitación al Grupo de Diálogo para que lleve a cabo acciones de seguimiento en conjunto con el Gobierno de Guatemala; una invitación a representantes de la Organización de las Naciones Unidas (ONU) y de la Organización de los Estados Americanos OEA, en Guatemala para realizar mesas redondas temáticas con la sociedad civil sobre estos temas; y que el Banco Mundial (BM), en el contexto de su iniciativa contra la corrupción, incluya un enfoque especial a programas relacionados con el proceso de paz. Además, el BID sugirió que una reunión de seguimiento del Grupo Consultivo debería de realizarse doce meses después, a finales de 2002, o a principios de 2003. En la reunión, la comunidad donante subrayó su compromiso de seguir de cerca esos desarrollos. En este espíritu, los Estados miembros de la Unión Europea en Guatemala solicitaron que se llevara a cabo este análisis de los avances para la preparación de la declaración conjunta en la reunión siguiente.
4. Este estudio provee un análisis actualizado del desarrollo en las nueve áreas seleccionadas. Buscará consolidar información actual en un documento de diagnóstico,

con el fin de ser utilizado como insumo clave para la subsiguiente “declaración de punto de referencia” (*benchmark statement*) de la UE, basado en una evaluación de toda la documentación pertinente, análisis, estudios actuales, así como consultas a actores claves nacionales e internacionales. El documento considerará todos los esfuerzos de seguimiento y de monitoreo llevados a cabo desde la última reunión del GC como se sugirió en el documento del BID, incluyendo aquellos realizados por el Grupo de Diálogo, el Representante Residente del Sistema de la ONU en Guatemala y la OEA, el Banco Mundial, y la sociedad civil guatemalteca, entre otros.

1. Matriz de Seguimiento del Gobierno de Guatemala

A mediados de abril de 2002, el gobierno presentó a la comunidad internacional la Matriz de Seguimiento de los nueve puntos, indicando las actividades programadas en cumplimiento con las prioridades establecidas en la reunión del GC. En junio y agosto, el gobierno presentó nuevos informes de progreso. Los estados miembros de la UE, la Comunidad Internacional, la sociedad civil, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) y otros actores han presentado comentarios y análisis sobre las matrices original y actualizada.

La Matriz de Seguimiento del gobierno fue formulada y producida por la Comisión de Seguimiento del GC gubernamental, en consulta con una amplia gama de ministerios de gobierno pertinentes y agencias involucradas en la realización de las actividades programadas. Los criterios predominantes para preparar la matriz, de acuerdo con una entrevista¹ reciente con la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento del GC en el Ministerio de Finanzas, fueron aquellas actividades en cumplimiento con los nueve compromisos del GC que tenían “una posibilidad realista de ser llevados a cabo” dentro del marco del año.

Con la presentación de abril de 2002 por parte del Gobierno de Guatemala de su Matriz de Seguimiento, tanto la UE como MINUGUA expresaron reconocimiento a los esfuerzos del GG para proveer un instrumento que serviría para la evaluación del progreso en los nueve puntos. La MINUGUA² señaló que la matriz reflejó la preocupación del gobierno por el cumplimiento de las recomendaciones derivadas de la reunión del GC, y que el cumplimiento con la totalidad de cuestiones detalladas en la matriz representaría un avance importante en el proceso de paz. Su informe enfatizó, no obstante, que los compromisos importantes de los Acuerdos de Paz, establecidos para los años 2000 y 2001 en el calendario de cumplimiento 2001-2004, no fueron incluidos en la matriz. Además, el informe señaló que se supondría, como lo declaró la Secretaría de la Paz, que la Matriz de Seguimiento no sustituía ni reemplazaba los compromisos establecidos en el calendario original. La MINUGUA produjo un documento³ extenso señalando áreas en las que la matriz podría ser

¹ Entrevista con Vivian Mack, 14 de noviembre de 2002.

² MINUGUA. Comentarios de la MINUGUA sobre la Matriz de Seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002. Guatemala, 1 de julio de 2002.

³ *Ibid.*

complementada por actividades adicionales importantes para acelerar el cumplimiento de aspectos claves de los Acuerdos, y que podrían ser llevados a cabo dentro del marco temporal.

A principios de junio, las embajadas de la Unión Europea y la Delegación de la Unión Europea en Guatemala presentaron un documento a la Comisión de Seguimiento y a la Presidencia del Grupo de Diálogo con comentarios sobre la Matriz de Seguimiento, mismo que buscaba “enriquecer y servir como base para el Gobierno de Guatemala y la sociedad civil para dar el seguimiento debido a los temas identificados como indispensables para una preparación adecuada para la próxima reunión del Grupo de Acompañamiento del Grupo Consultivo”.⁴ La carta que presenta el documento a la Secretaría de la Paz, señaló que la UE consideró de particular importancia que la discusión respecto a la matriz fuera amplia, incluyendo a la sociedad civil, así como contribuciones especiales de la MINUGUA y el Sistema de la ONU, las instituciones financieras multilaterales, y con la participación activa de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. El documento de la UE detalló áreas, en cada uno de los nueve temas, que podían ser mejoradas por actividades adicionales.

Varias organizaciones de la sociedad civil y actores nacionales expresaron su preocupación porque la matriz no había sido consultada con instituciones claves de los Acuerdos de Paz, incluyendo la Comisión de Acompañamiento, las Mesas Paritarias, las Mesas de Seguimiento y las Mesas de Concertación, por lo que falló en reflejar el contenido integral de los Acuerdos de Paz y la agenda de prioridades establecida en la Recalendarización 2000-2004 para las agencias de Estado⁵ del poder ejecutivo, judicial y legislativo. El Foro Ecuménico para la Paz y la Reconciliación publicó un documento que buscó reflejar una variedad de posiciones con relación al tema y señaló la ausencia en la matriz de referencia de los puntos claves de los Acuerdos de Paz;⁶ la falta de claridad respecto a la prioridad de las obligaciones de los Acuerdos de Paz; la inclusión de actividades que son obligaciones constitucionales en vez de actividades voluntarias; y la inclusión de acciones cuya implementación es totalmente dependiente de la voluntad política de la Asamblea Legislativa, entre otros.

La Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), signataria de los Acuerdos de Paz, hizo una declaración pública⁷ a principios de julio, que reflejó sus preocupaciones centrales relativas a la matriz oficial, principalmente con relación a que el documento incluyó una “recalendarización unilateral y parcial de los Acuerdos de Paz” que era de facto, y que no había sido consultada con la Comisión de

⁴ Embajada de España en Guatemala - Presidencia de la Unión Europea. *Comentarios de la UE sobre la Matriz de Seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002*. Guatemala, 11 junio de 2002. P. 1.

⁵ Foro Ecuménico para la Paz y la Reconciliación. *Evaluación a los compromisos del Grupo Consultivo: diversos enfoques*. Guatemala, agosto 2002. p. 17.

⁶ Desarrollo rural y acceso a la tierra; derechos e identidad de los pueblos indígenas; educación, salud y vivienda; política de trabajo y género; reforma fiscal integral, ejército, seguridad e inteligencia; reforma del Estado; derechos humanos y acceso a la justicia.

⁷ URNG. *Declaración Pública de la URNG sobre la Matriz de Seguimiento al Grupo Consultivo presentada por el Gobierno de Guatemala*. Guatemala, 2 de julio de 2002.

Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. La declaración expresó la preocupación de que la matriz sirviera como sustituto para los Acuerdos de Paz y la URNG solicitó el cumplimiento continuo de los Acuerdos como fue establecido en la recalendarización de 2000-2004.

Según la Secretaría Técnica de la Comisión de Seguimiento del GC, la matriz no tenía como propósito ser un calendario completo del cumplimiento de todos los aspectos de los Acuerdos de Paz, ni ser un sustituto, sino más bien una serie de medidas específicas para responder a los requerimientos del GC. La Secretaría declaró en una entrevista reciente que, a la luz de los comentarios respecto a la matriz, se introdujeron cambios “menores”.⁸

II. Áreas temáticas

Los temas tratados en este estudio cubren los nueve puntos detallados en los documentos del Grupo Consultivo. Comprenden 1) Progreso en los Acuerdos de Paz; 2) Participación y diálogo para la construcción de consensos sobre temas nacionales; 3) Implementación de una estrategia de combate a la pobreza en consulta con la sociedad civil; 4) Combate a la corrupción, promoción de la transparencia y el rendimiento de cuentas; 5) Estado de derecho, derechos humanos y seguridad ciudadana; 6) Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas; 7) desmilitarización; 8) Asignaciones presupuestarias adecuadas para financiar las obligaciones de los Acuerdos de Paz; y 9) Pacto Fiscal/Reforma Fiscal.

1. Avances en los Acuerdos de Paz

La declaración del BID en la reunión del GC de 2002, señaló que tanto los guatemaltecos como los donantes están de acuerdo con que el principal reto para Guatemala es la aceleración de la implementación de los Acuerdos de Paz. La declaración de la UE instó a un “esfuerzo redoblado”, por parte del gobierno guatemalteco, de las fuerzas políticas y de la sociedad entera para hacer avanzar la agenda establecida por los Acuerdos. Esta sección analizará de manera amplia el progreso en la implementación de los Acuerdos de Paz desde la reunión del GC de febrero. Un análisis más detallado sobre el progreso o los retrasos en las áreas de particular preocupación (derechos humanos y estado de derecho, seguridad pública, acuerdos indígenas, reforma fiscal, asignaciones presupuestarias adecuadas y desmilitarización) aparecerán en las siguientes secciones de este estudio.

Como respuesta a la agenda de los nueve puntos del GC se han llevado a cabo varias acciones, particularmente en el ambiente legislativo. Tanto la MINUGUA como otros actores han reconocido la importancia de la promulgación del GG de la Ley de

⁸ Entrevista con Vivian Mack, *op. cit.*

descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Ley de Reformas al Código Municipal. El Congreso aprobó cuatro leyes importantes para el sector financiero, leyes sobre el lavado de dinero y sobre la liberalización del mercado cambiario. Se reconoce como importante la aprobación de la reforma penal que permite una categorización del crimen de discriminación y establece la discriminación contra la población indígena como una circunstancia agravante.

El establecimiento de Mesas Redondas de Diálogo por el Coordinador Residente del Sistema de la ONU y la Oficina de la Delegación de la OEA en Guatemala, trabajando conjuntamente con el gobierno, es visto por muchos como un paso positivo, incluyendo a la MINUGUA, para ampliar el diálogo, reducir la polarización, y aumentar el aporte de diversos actores sociales a la formulación de políticas. Otro paso importante hacia la reconciliación nacional, así como el cumplimiento parcial de componentes pendientes, tanto del Acuerdo Global de Derechos Humanos como de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico, lo constituyen los avances recientes en el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil en el Programa Nacional de Reparaciones, producto de considerable discusión entre la Agencia Multi-Institucional para la Paz y la Concordia, y la Comisión de Alto Nivel.

La comunidad internacional y los sectores nacionales han reconocido la importancia de la elección de un nuevo Fiscal General de la Nación, un Procurador General de la Nación (Director del Ministerio Público), un Contralor General de la Nación, y un Procurador de los Derechos Humanos. No obstante, se ha señalado que esos compromisos son obligaciones constitucionales y no un paso específico en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz.

Estos avances, también desarrollados en las secciones específicas siguientes relacionadas con los Acuerdos de Paz, deben verse como contribuciones significativas a la institucionalización de un proceso en marcha. No obstante, dada la variedad de otras situaciones, circunstancias y contratendencias, la MINUGUA ha concluido que considerando “la extensión del retraso en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz como un todo, los avances específicos registrados durante ese período no constituyen una ‘aceleración’ genuina en este proceso, como fue previsto en la reunión del Grupo Consultivo”.⁹

En el mismo informe, la MINUGUA señaló que los avances durante este período fueron “opacados” por otros procesos, que pueden ser caracterizados como retrocesos. Varias misiones diplomáticas, organizaciones de la sociedad civil y actores políticos entrevistados compartieron este punto de vista, señalando el actual ambiente de intimidación y de amenazas no investigadas contra activistas de derechos humanos y otros; resistencia continua y falta de progreso en torno a la reducción del presupuesto, doctrina y despliegue del ejército; alegatos sucesivos de severa corrupción gubernamental con poca demostración de un compromiso firme de investigar y procesar; inseguridad pública creciente agravada por asignaciones presupuestarias inadecuadas para las

⁹ p. 1 MINUGUA. Estado de Avance de los Compromisos del Grupo Consultivo (noviembre de 2002).

instituciones públicas de seguridad civil, e implicaciones para futuras polarizaciones políticas generadas por la decisión gubernamental de proveer compensación económica a los exmiembros de las Patrullas de Autodefensa Civil (PAC-CVDC). El Secretario General de la ONU, Kofi Anan, así como el Representante Especial del Secretario General y Jefe de Misión de la MINUGUA, Tom Koenigs, han expresado su preocupación específicamente respecto al proceso de paz y la situación de los derechos humanos.¹⁰

La declaración del Jefe de Misión de la MINUGUA en la presentación del Informe de la MINUGUA sobre Derechos Humanos, señaló que había indicaciones claras de que el proceso de paz estaba experimentando un “momento delicado” y que la “respuesta del Estado a los compromisos esenciales de los Acuerdos de Paz había disminuido considerablemente, al no lograr alcanzar las expectativas para mejoramientos tangibles de la calidad de vida de los guatemaltecos”.¹¹ No se espera que el gasto social de este año llegue a la meta mínima establecida por los Acuerdos de Paz por razones explicadas en la sección de temáticas específicas, mientras los gastos militares excederán el límite establecido. Otras preocupaciones compartidas por la comunidad internacional y la sociedad civil están relacionadas con la viabilidad política, económica y técnica de la Estrategia para la Reducción de la Pobreza del GG (ver sección separada) y la falta de progreso tangible en los temas indígenas, uno de los Acuerdos para los que históricamente ha habido menor progreso y el cual subsiste como una prioridad para la comunidad donante.

Mientras varios analistas diplomáticos y políticos del proceso han subrayado que los avances gubernamentales no deben de ser minimizados, al mismo tiempo han hecho énfasis en la necesidad de no perder de vista el contexto más amplio de gobernabilidad en el que el país está inmerso actualmente, a la luz de la meta principal de los Acuerdos de Paz de promover una agenda negociada para consolidar la democracia y el desarrollo. Tanto el texto como el espíritu de los Acuerdos de Paz buscaron reforzar los pilares de la gobernabilidad democrática; es decir, el respeto absoluto a los derechos humanos y al Estado de derecho; el aumento de la participación y el diálogo ciudadano; derechos sociales y económicos mejorados con un enfoque particular en los pobres, las mujeres, la población maya y en otros grupos en desventaja. Parece haber un consenso general en algunos sectores de la comunidad internacional y actores nacionales sobre los retrocesos o la falta de progreso en áreas cruciales de gobernabilidad, determinadas que indican que el progreso hecho en las acciones definidas y programadas en la matriz del gobierno, a pesar de ser loable, no puede ser calificado como una aceleración en los Acuerdos de Paz. Algunos observadores nacionales e internacionales puntualizaron la necesidad de reconstituir y reforzar la institucionalidad de la paz, enfatizando que otras agendas, ya sean económicas o políticas, han tenido la tendencia a desplazar los Acuerdos como la pieza central y marco para la evaluación del progreso nacional.

¹⁰ MINUGUA. *Oficina de Portavoz e Información Pública: presentación del décimotercer Informe sobre Derechos Humanos en Guatemala. Intervención del señor Tom Koenigs, Representante Especial del Secretario General y Jefe de Misión. Guatemala, 13 de noviembre de 2002.* p. 1.

¹¹ *Ibid.* p. 2.

2. Participación y diálogo para la construcción de consenso en torno a problemas nacionales

Tanto la declaración de la UE como la del BID en la reunión del GC de 2002, subrayaron la necesidad de que el gobierno guatemalteco, el sector privado, y la sociedad civil, superen diferencias políticas e intereses privados para establecer un nuevo clima de diálogo respecto a la agenda para la paz y el desarrollo. La declaración señaló que el gobierno debería realizar “un importante esfuerzo de diálogo con toda la sociedad”, no obstante, subrayando que todos los sectores deberían entender que mientras existen “derechos de denuncia”; también hay “responsabilidades y obligaciones con la nación”. Las recomendaciones finales en la declaración del BID invitaron al Coordinador Residente del Sistema de la ONU y de la OEA a organizar conjuntamente mesas redondas temáticas sobre puntos claves relacionados con la paz, con la sociedad civil y otros actores.

Dado ese mandato, una Comisión Administrativa fue formada en marzo de 2002 por el Coordinador Residente de la ONU, el Director de la Oficina de la Secretaría General de la OEA en Guatemala, y la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) del GG. El objetivo general, definido por este grupo, fue facilitar procesos de diálogo entre el Estado y diversos actores sociales con el fin de contribuir a la creación de un mejor ambiente de gobernabilidad y fortalecer los esfuerzos para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Los objetivos específicos incluyeron mantener y profundizar el espíritu de diálogo que prevaleció durante la Reunión del Grupo Consultivo; desarrollar un intercambio constructivo de puntos de vista entre los actores participantes para construir una agenda basada en el consenso sobre cada tema de diálogo; y finalmente, identificar y llegar a un acuerdo con relación a acciones e iniciativas que el Estado y otros actores pueden implementar; y llegar a acuerdos substantivos y posiblemente vinculantes que podrían contribuir a resolver la problemática inherente a cada tema de diálogo.¹²

Inicialmente, el Comité Coordinador seleccionó cuatro temas prioritarios para ser cubiertos por las mesas redondas temáticas, dada su complejidad, su importancia, y la oportunidad provista en relación con la agenda de paz. Incluyeron desarrollo rural, pueblos indígenas, política militar/modernización de las fuerzas armadas, y cultura de paz y reconciliación. A solicitud de organizaciones de la sociedad civil, los temas de derechos humanos, seguridad y justicia fueron agregados, y a sugerencia del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF),¹³ la asociación del sector privado, también se incluyó el tema del desarrollo económico. Algunas de las premisas subyacentes fundamentales para las mesas redondas fueron que cada mesa se desarrollaría de forma autónoma, con su propia dinámica de acuerdo con la naturaleza del tema; que las mesas serían tan incluyentes como fuera posible, sin ninguna condicionante relativa a la participación;

¹² SNU/OEA. *Información general: Seguimiento a la reunión del Grupo Consultivo 2002. Mesas Sectoriales Guatemala*, 10 de octubre de 2002.

¹³ El CACIF señaló en una entrevista reciente que una de las preocupaciones que motiva la promoción de su mesa redonda fue la atención inadecuada dada al compromiso en los Acuerdos de Paz relacionado con el crecimiento y la reactivación económicos.

y que la participación activa del gobierno e instituciones del Estado pertinentes sería un supuesto fundamental. La comunidad internacional fue invitada a participar como un co-patrocinador, participante, testigo de honor, garante del respeto a las reglas del juego, y monitor del cumplimiento de cualquier acuerdo eventual alcanzado.¹⁴ Dado que la iniciativa de establecer mesas redondas provino de la reunión del GC de 2002, se contempla un informe de resultados para la reunión del GC de 2003, con el entendimiento de que el propósito de las mesas redondas se extienda más allá del próximo GC.

En agosto de 2002, el GG, la ONU, y la OEA anunciaron la convocatoria a las mesas redondas de diálogo. Por el momento, las reuniones de consulta iniciales y los procesos deliberativos con diferentes grados de progreso están en camino para las mesas redondas sobre pueblos indígenas y derechos humanos. La mesa de cultura de paz y reconciliación se ha reunido dos veces; la conformación de una mesa de diálogo sobre política militar¹⁵ fue anunciada a mediados de noviembre, y la mesa redonda de desarrollo rural no se ha reunido formalmente todavía.

La respuesta predominante de actores nacionales e internacionales a la iniciativa de mesas redondas de diálogo podría ser caracterizada como inicialmente positiva, con más escepticismo expresado por algunos representantes de la sociedad civil. Dada la percepción predominante de la existente polarización entre los sectores nacionales, la erosión de la gobernabilidad y los crecientes niveles de conflicto en diferentes ambientes, muchos observadores y actores vieron la iniciativa como un instrumento útil y una oportunidad para entrar al diálogo constructivo, institucionalizar espacios participativos, e incorporar la opinión e intereses de diversos actores en la formulación de políticas públicas.

Varias preocupaciones han sido expresadas respecto a los resultados, el impacto y la sostenibilidad de este esfuerzo, tanto por actores nacionales como internacionales. Una preocupación subrayó la necesidad de que las mesas redondas tomen los Acuerdos de Paz como el punto de partida establecido y que no redefinan temas sobre los cuales ya se ha acordado, ni lleguen a conclusiones que se desvíen de los Acuerdos. Otra preocupación hizo énfasis en la importancia de respetar y asegurar la articulación con esfuerzos de diálogo existentes y en marcha, con particular referencia tanto a los foros existentes y las negociaciones sobre los temas de desarrollo rural, como a la necesidad de asegurar que el actual proceso de formación del Consejo Nacional Indígena pueda progresar a su propio ritmo sin omitir fases críticas, o ser sustituido o interrumpido por la agenda de la mesa redonda de diálogo relacionada.

¹⁴ SNU/OEA, *op. cit.* p. 6.

¹⁵ Esta mesa redonda constituirá una fusión entre el proceso participativo para definir la Política de Defensa como fue contemplada en el Acuerdo Gubernamental 456-2001, y la mesa redonda como fue propuesta por la iniciativa de diálogo facilitada por ONU/OEA.

Otros riesgos identificados tanto por la sociedad civil como por fuentes diplomáticas plantean que los acuerdos alcanzados en las mesas no tienen ningún carácter vinculante y así podrían no ser tomados en consideración por los formuladores de políticas; que el próximo proceso electoral polarice, distorsione o altere la naturaleza del debate; y que los participantes de las mesas redondas no tengan suficiente autoridad para establecer acuerdos. Algunos observadores han enfatizado la necesidad de asegurar la participación de partidos políticos en las mesas redondas, dada su ausencia en esfuerzos claves de diálogo en los últimos años y el impacto negativo que esto ha tenido en la eventual adopción de propuestas surgidas en las mesas por parte del Congreso.

3. Implementación de una estrategia para combatir la pobreza en consulta con la sociedad civil

La UE aplaudió la iniciativa del Gobierno de Guatemala de implementar una estrategia de reducción de la pobreza a mediano plazo, que busque promover un crecimiento económico más rápido, reducir el índice de pobreza extrema en un 3% y elevar los índices de condiciones sociales para 2005. La comunidad internacional alentó los esfuerzos nacionales con miras a forjar un consenso amplio en torno a una estrategia de desarrollo nacional y reducción de la pobreza.

En noviembre de 2001, el GG aprobó la Estrategia de Reducción de la Pobreza (ERP), oficialmente presentada a la comunidad internacional en la reunión del GC de 2002. La estrategia se benefició de aportes y apoyo de diversas instituciones, incluyendo el BID, que proporcionó una serie de evaluaciones de diagnóstico, borradores de las pautas básicas, planes de acción a corto, mediano y largo plazo, y consultas con la comunidad local e internacional. Un insumo clave fue el Mapa de Pobreza de Guatemala, producido por un equipo interinstitucional constituido por personal de la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN), el Instituto Nacional de Estadística (INE), y la Universidad Rafael Landívar con apoyo del Banco Mundial y el PNUD.

De acuerdo con el documento¹⁶ de la ERP, la estrategia busca profundizar las reformas de los Acuerdos de Paz y priorizar aquéllas que tienen el mayor impacto en la pobreza, tales como la seguridad alimentaria, la educación primaria, la alfabetización y la reducción de la mortalidad materno infantil.¹⁷ La estrategia depende de tres componentes principales: crecimiento económico con equidad, inversión en capital humano e inversión en capital físico. Los temas transversales incluidos son políticas multi e interculturales, igualdad de género y reducción de la vulnerabilidad al desastre natural.¹⁸

¹⁶ Gobierno de Guatemala. *Estrategia de Reducción de la Pobreza: el camino a la paz*. Guatemala, 30 de noviembre de 2001.

¹⁷ *Ibid.* p. 39.

¹⁸ *Ibid.* .p.p. 52-54

La ERP fue vista por el GG como el fundamento para la eventual determinación de estrategias de reducción de la pobreza a nivel departamental y municipal (ERPM y ERPD) a ser institucionalizadas en los Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales. A principios de 2002, el Gabinete Social y el Gabinete del Gobierno aprobaron la elaboración de Planes Departamentales de Reducción de la Pobreza, los cuales estarán fundamentados en las estrategias municipales de reducción de la pobreza. Los planes a nivel regional derivarían de procesos de planificación participativa en comunidades y municipios. De acuerdo con la actualización de la Matriz de Seguimiento del GG de mayo de 2002,¹⁹ la metodología participativa fue validada en un proyecto piloto llevado a cabo en San Juan la Hermita, en el departamento de Chiquimula, y Jocotenango, en el departamento de Sacatepéquez. Un equipo interinstitucional (SCEP, SEGEPLAN, SEPAZ, y la Secretaría de la Mujer, entre otros, produjo conjuntamente un plan para la diseminación y capacitación respecto a las leyes para los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, para la Descentralización y el Código Municipal. La meta establecida en la Matriz de Seguimiento es la formulación de 22 Estrategias Departamentales para la Reducción de la Pobreza para febrero de 2003. La más reciente actualización de la Matriz del GG que cubre de agosto al 15 de noviembre de 2002²⁰ indica que el proceso de elaboración de las ERPM ha comenzado en 125 municipios. No está claro en qué etapa se encuentran los procesos en este momento.

La ERP generó un debate considerable durante la reunión del GC de 2002 con relación a su contenido técnico, estratégico y político. Organizaciones de la sociedad civil y actores²¹ políticos han hecho referencia a una amplia gama de preocupaciones, incluyendo: 1) la falta de consulta sustantiva a la sociedad civil relativa al contenido técnico y estratégico; 2) la ausencia de temas fundamentales, tales como desarrollo rural, reactivación agraria, acceso a la tierra; y las causas subyacentes de la pobreza; 3) una falta de referencia a temas institucionales y un enfoque predominante sobre mecanismos de redistribución; 4) el marco de corto plazo (tres años) dado los criterios comúnmente utilizados para la estrategia de la reducción de la pobreza (15 años); y 6) premisas irreales sobre las perspectivas de financiamiento.

Además, hay una amplia gama de posturas relacionadas con los mecanismos más apropiados para llevar a cabo consultas efectivas y creíbles con la sociedad civil, como fue acordado en la agenda de los nueve puntos del GC de 2002. La actual estrategia del GG (SEGEPLAN) tiene como premisa el punto de vista de que los talleres emprendidos a nivel local y el desarrollo de las ERPD *per se* constituyen el proceso de consulta y que los actores a nivel local son los interlocutores más legítimos para un proceso de consulta. La intención de este proceso de consulta es que resulte en la cartera amplia de programas y proyectos concretos, específicos para cada región (la

¹⁹ p. 9 Gobierno de Guatemala. *Informe de avances febrero-mayo 2002: matriz de seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002*. Guatemala, 31 de mayo de 2002.

²⁰ Gobierno de Guatemala. *Informe de avances agosto-15 de noviembre de 2002: Matriz de Seguimiento a los Temas Identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002*. Guatemala, 18 de noviembre de 2002. p. 21.

²¹ Foro Ecuménico para la Paz y la Reconciliación. *Evaluación a los compromisos del Grupo Consultivo: diversos enfoques*. Guatemala, agosto de 2002.

la MINUGUA ha instado al GG a asegurar que tales consultas a nivel local tomen en cuenta completamente los procesos de planificación participativa que ya están en marcha en varios departamentos).

Otros actores nacionales y algunos representantes de la comunidad internacional han argumentado que este mecanismo no responde al espíritu ni a la intención de la solicitud del GC de consultar a la sociedad civil, y aseveran que el proceso emprendido actualmente no permite un debate sustantivo que lleve a un consenso acerca de las premisas subyacentes y la estrategia de las ERP; al contrario, solamente genera contenido regional específico relacionado a los programas. Los actores que promueven esta posición han instado al gobierno a emprender una consulta a nivel nacional con actores de la sociedad civil.

El costo de la ERP está estimado en casi el 38% del presupuesto nacional y casi 6.6% del Producto Interno Bruto (PIB). Las perspectivas para financiar un programa de tales dimensiones utilizando las proyecciones actuales para la recaudación de ingresos han provocado cuestionamientos en sectores de la comunidad donante, al igual que el ritmo lento del progreso, dado que las consultas no están en camino todavía.

4. Combatiendo la corrupción y promoviendo la transparencia y la rendición de cuentas

Con relación al tema de la transparencia y el combate a la corrupción, la UE instó al GG a adoptar medidas y procedimientos adecuados para asegurar la transparencia y el rendimiento de cuentas en la administración de recursos públicos, y de investigar y proceder en casos de corrupción. Esta sección examinará el progreso en esa área, en la aprobación de legislación dirigida a mejorar el rendimiento de cuentas y transparencia en la administración financiera, y en los pasos tomados para implementar el nuevo "Programa de Transparencia Global". Se examinarán las actividades de seguimiento de esta iniciativa anticorrupción, solicitadas por el Banco Internacional para la Reconstrucción y el Desarrollo (BIRD) en la reunión del GC.

El tema de la corrupción y la transparencia ha ocupado un lugar significativo en el debate público en años recientes en Guatemala. Este tema ha sido planteado por una amplia gama de actores nacionales e internacionales, incluyendo expertos legales, contribuyentes, políticos, profesionales en desarrollo, el sector privado, inversionistas internacionales y la comunidad donante. El Informe de Desarrollo Humano para Guatemala 2001,²² del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) delineó algunos de los efectos económicos y sociales de la corrupción, además de sus efectos negativos en la gobernabilidad, incluyendo 1) asignación ineficiente de recursos; 2) una socavación de los valores cívicos y del compromiso con el servicio público; 3) profundización potencial de desigualdades sociales basada en la incapacidad del Estado

²² p. 198 PNUD, *op. cit.*

de responder a las demandas de equidad; y 4) falta de confianza por parte de los inversionistas extranjeros en un marco operativo confiable y transparente para operaciones. El Fondo Monetario Internacional (FMI)²³ señaló el papel potencial que la corrupción puede desempeñar en el debilitamiento paulatino de los esfuerzos por establecer una "cultura tributaria", dado el escepticismo por parte del público respecto a la administración de los recursos públicos.

Por definición, la medición de niveles precisos de corrupción y transparencia es difícil porque tiene una dimensión subjetiva y cualitativa.²⁴ Transparencia Internacional, una organización internacional que ha buscado desarrollar una base de datos extensa sobre percepciones de corrupción, ha desarrollado un índice (CPI), basado en el informe de competitividad mundial del Foro Económico Mundial; en la encuesta sobre el Ambiente Mundial de Negocios llevada a cabo por el Banco Mundial; la Unidad de Inteligencia del Economist; y el Índice de Opacidad de Price Waterhouse Coopers, una firma internacional de contabilidad. Guatemala recibió un puntaje de 2.9 sobre 10, poniendo al país en el lugar 65 de 90 naciones.²⁵

El Estado de Guatemala tiene una variedad de agencias y organismos que vigilan el uso de los fondos públicos y apuntan a asegurar una administración pública responsable, incluyendo al Congreso; la Contraloría General de Cuentas de la Nación; la Superintendencia de Administración Tributaria; el Procurador de los Derechos Humanos; el Ministerio Público (MP) y la Oficina del Fiscal contra la Corrupción; y el Proyecto para el Sistema Integrado de Administración Financiera (SIAF). La sociedad civil y los medios de comunicación también tienen un papel clave que desempeñar en la responsabilidad compartida para asegurar la transparencia en la administración pública.

El sistema SIAG-SIAF y su expansión para incluir de forma incremental una amplia gama de agencias de Estado se ve como un paso de crucial importancia para mejorar la transparencia. Iniciado en 1996 como parte de los esfuerzos de modernización del Estado, el SIAF funciona como un registro/monitor constante de los ingresos y gastos del Estado, reduciendo el tiempo necesario para la asignación de recursos, proveyendo acceso público al gasto del Estado, permitiendo una administración más racional de las compras del Estado y una administración del presupuesto más eficiente. El sistema también registra la fecha y el personal que autoriza las transacciones. El SIAG (Sistema de Auditoría Gubernamental) está complementando al SIAF, siendo el SIAG un modelo integral de control financiero y auditoría. Actualmente el SIAF ha sido implementado en todas las oficinas de administración central; en el INTECAP, el Ministerio de Salud, el Organismo Judicial la SAT, y en los sistemas institucionales del IGSS y el INFOM y el Consejo Regional de Desarrollo, se opera en paralelo con el SIAF.²⁶ El GG ha emprendido reuniones de coordinación con el FIS y FONTIERRA.

²³ Fondo Monetario Internacional. *Informe de personal de la consulta sobre Artículo 4 de 2002 Revisión a mediano plazo bajo el Acuerdo de Derecho de Giro y Solicitudes de Renuncia y Modificación de Criterios de Desempeño.*

²⁴ *Op. cit.* p.206,

²⁵ *Ibid.* p.207

²⁶ Gobierno de Guatemala, 31 de mayo, *op. cit.*

La MINUGUA ha exhortado que los fondos sociales, tales como el Fondo de Inversión Social (FIS), el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ, FONTIERRA) y el Fondo de Solidaridad para el Desarrollo Comunitario, sean incorporados debidamente al SIAF, y ha observado que el préstamo para el SIAF III, el cual incluiría a todos los sistemas municipales, está actualmente en el Congreso esperando su aprobación.

La Oficina del Banco Mundial en Guatemala está facilitando actualmente el Programa de Transparencia (al que se hace referencia en la carta del BID después del GC de 2002), que tiene como meta desarrollar un Plan Nacional de Combate contra la Corrupción.²⁷ Este programa innovador, el cual se beneficia de experiencias piloto en otros países, busca desarrollar una estrategia integral que derivaría de esfuerzos conjuntos por parte del gobierno y la sociedad civil. Los pasos en esta actividad participativa serían la formación de una Comisión Nacional; un Consejo Coordinador, la formación de grupos de trabajo; el desarrollo de un Plan Nacional preliminar; un taller a nivel nacional, encuestas y diseminación de la información; monitoreo y evaluación; y la participación activa de donantes. De acuerdo con el Banco²⁸ este enfoque participativo pretende desarrollar espacios de construcción de consenso para autoridades y ciudadanos, crear conciencia y cultura de corresponsabilidad y compromiso con una agenda pública conjunta; fortalecer las instituciones democráticas; movilizar recursos humanos, técnicos y económicos para unir fuerzas y mejorar la calidad de vida de los guatemaltecos.

El programa ha avanzado a un paso más lento de lo que algunos anticiparon, y todavía está en el proceso inicial de formar el Consejo Coordinador, debido a los puntos de vista divergentes entre los participantes con relación a la estructura de la Comisión Nacional. Actualmente, de acuerdo con la actualización más reciente de la matriz del GG, una Comisión Facilitadora ha sido nombrada con el mandato de seleccionar e instalar el Consejo Coordinador. La MINUGUA enfatizó la importancia de establecer esta Comisión, para que su papel sustantivo pueda empezar, así como el trabajo técnico y analítico del programa.

Analistas nacionales y miembros de la comunidad internacional, si bien elogiaron dichos pasos y programas, expresaron seria preocupación respecto a la falta de procesamiento en casos de alto perfil, particularmente a la luz de los reportajes de prensa de los últimos dos años, alegando el uso indebido de hasta US\$325 millones de fondos del Estado a través de corrupción o actividades ilegales. El reciente reemplazo del Contralor, el director de la SAT, una organización crucialmente importante que tiene un mandato de vigilancia la cual necesita ser caracterizada por su independencia de intereses políticos, también fue señalada como fuente de preocupación. Han surgido preguntas relativas a las irregularidades en el proceso de selección y la imparcialidad del director nombrado recientemente.

²⁷ Una carta de intención firmada por el Presidente de Guatemala, el Ministerio de Finanzas Públicas, el Secretario de la SAE, y el Banco al inicio del año.

²⁸ *Desarrollando una Estrategia Integral para Mejorar la Gobernabilidad*. Presentación en Power Point por Eduardo Somensatto, Banco Mundial, 2002.

Las tensiones diplomáticas han aumentado en los últimos meses con alegatos del Subsecretario de Estado para Asuntos Interamericanos de Estados Unidos de América en una audiencia del Congreso Estadounidense con relación a que los narcotraficantes y otros líderes del crimen organizado tienen “vínculos muy cercanos con los niveles más altos del gobierno y regularmente influyen en las decisiones, especialmente respecto al nombramiento de personal en el ejército y en el Ministerio de Gobernación”.²⁹ Una semana después de que el Jefe de Operaciones de Estados Unidos de la Agencia Antinarcóticos (Drug Enforcement Agency) declaró, también en un testimonio en el Congreso, que había niveles altos de corrupción en el Departamento de Operaciones Antinarcóticas (DOAN), éste fue disuelto por el Ministerio de Gobernación³⁰ del GG.

Áreas que merecen particular atención en la Agenda de los Acuerdos de Paz:

Respecto a componentes más específicos de los Acuerdos de Paz, los siguientes temas surgieron de la Agenda de Seguimiento de los nueve puntos del GC:

4.1 Estado de Derecho, Derechos Humanos y Seguridad Ciudadana

El continuo estancamiento y el verdadero deterioro en la protección y promoción de los derechos humanos y la seguridad ciudadana fue un tema que surgió con preocupación particular por parte de los donantes de la UE en la reunión del GC de 2002. Esta sección del estudio revisará la situación actual, el progreso realizado y avances en la legislación pendiente y otras acciones cuya adopción realcen el respeto a los derechos humanos, la administración de la justicia y la seguridad pública.

El progreso del GG durante el año 2002 en el área de fortalecimiento del Estado de derecho, la protección de los derechos humanos, el combate a la impunidad y la seguridad ciudadana, puede ser visto en gran parte en el área de la ratificación de diversos tratados internacionales,³¹ la promulgación de la legislación contemplada en los Acuerdos de Paz,³² y el establecimiento de unidades institucionales para la investigación de denuncias. La consulta y referencia al Congreso en mayo de 2002 del *Estatuto de Roma* ha sido particularmente positiva en el área de tratados. Miembros de la comunidad internacional han comentado positivamente que a pesar del hecho de que la pena de muerte está vigente, ninguna ejecución fue llevada a cabo en 2002.

²⁹ www.state.gov/p/wha/ris/rm/14327.htm

³⁰ Inforpress. Informe sobre Centroamérica. Guatemala, 25 de octubre de 2002. p. 4.

³¹ MINUGUA. Decimotercer Informe sobre los Derechos Humanos de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala, 1ro de julio de 2001-30 de junio de 2002. p. 14

Estos tratados incluyen la *Convención Interamericana para la Eliminación de todas las Formas de Discriminación en contra de los Discapacitados*; la *Convención en contra de los Aspectos Civiles del Secuestro Internacional de Niños*; el *Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativos a la Participación de Niños en Conflictos Armados*; el *Protocolo Facultativo de la Convención de Derechos del Niño relativos a la Venta de Niños, Prostitución Infantil y Pornografía Infantil*; y el *Protocolo Facultativo de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer*. *Ibid.* p. 20

³² Estas incluyen reformas al Código Laboral, la Ley General para la Descentralización, el Código Municipal y la Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural.

Durante el período bajo examen, un nuevo Procurador de los Derechos Humanos y un nuevo Procurador General de la Nación fueron elegidos en procesos que incluyeron una amplia participación de la sociedad civil. Estas elecciones (obligaciones constitucionales más que actividades establecidas por los Acuerdos de Paz) han generado expectativas respecto a que la eficiencia e independencia del Ministerio Público pueden ser mejoradas, creando acceso al problema de la impunidad y que la Procuraduría de los Derechos Humanos podrá superar las actuales limitaciones de la institución.³³ En mayo de 2002 el nuevo Fiscal General nombró a un Fiscal Especial para investigar actividades ilegales realizadas contra activistas de derechos humanos.

La Comisión Presidencial para los Derechos Humanos (COPREDEH) ha elaborado un borrador de la “Política Ejecutiva de Derechos Humanos”, el cual ha sido presentado en once eventos en diversas organizaciones como la Unidad de Acción Sindical y Popular (UASP), organizaciones no gubernamentales de derechos humanos, la Academia de Lenguas Mayas, (ALM) Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala (COPMAGUA), el Ministerio de Educación (MINEDUC), entre otros. La MINUGUA, el PNUD y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF) se reunieron con la COPREDEH en mayo de 2002, reunión durante la cual se expresó la necesidad de cambios conceptuales y de procedimiento, entre otras preocupaciones, incluyendo la falta de una participación más amplia con la sociedad civil, la ausencia del Procurador de los Derechos Humanos, y la falta de un plan operativo claro para poner en práctica la política.

Estas acciones se han llevado a cabo en un escenario más amplio, de lo que MINUGUA, organizaciones nacionales de derechos humanos y algunos miembros de la comunidad internacional consideran como un deterioro general en la situación de derechos humanos. Las preocupaciones expresadas incluyen un empeoramiento del clima de intimidación y asesinato de jueces, periodistas y trabajadores de derechos humanos; la actividad continua de grupos ilegales y clandestinos con ninguna evidencia de acciones decisivas por parte del Estado; linchamientos y actos de “limpieza social”; evidencia de que los agentes del Estado interfieren con el proceso de justicia; y un aumento en los abusos contra los derechos humanos llevados a cabo por la Policía Nacional Civil (PNC).³⁴ Mientras el aumento más excesivo en actos de intimidación y amenazas ocurrió entre la última parte del año 2001 y la primera mitad del año 2002, es demasiado temprano para determinar una tendencia definitiva para el presente semestre.

El punto seis de la Matriz de Seguimiento del GG resuelve acabar con la impunidad, mejorar la seguridad ciudadana y garantizar los derechos humanos. Analistas de la situación, incluyendo a la MINUGUA, han concluido que los obstáculos al progreso en estas áreas están relacionados con el estancamiento en otras áreas de los Acuerdos de Paz, incluyendo la obligación de reforzar la autoridad civil y proceder debidamente con el proceso de desmilitarización, y proveer presupuestos adecuados para fortalecer las instituciones en el sector judicial y de seguridad pública.

³³ MINUGUA, *op cit.* p. 15

³⁴ MINUGUA, USAID, Fundación Myrna Mack, Amnistía Internacional y diversos Jefes de Misiones entrevistados.

Con relación a la impunidad, un elemento esencial de procedimiento legal para castigar a los perpetradores y proteger los derechos humanos es un sistema de justicia eficiente e independiente. De acuerdo con un estudio de la USAID realizado en 1999, de las aproximadamente 90,000 denuncias presentadas por año en esa época en la Oficina de la Fiscalía Pública, solamente 1,100 resultaron en procesos en los tribunales, y el éxito en los procesamientos fue nulo. Un estudio reciente del Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (IECCPG) encontró que el 25% de jueces y el 87% de fiscales públicos reconocieron que habían sido presionados por sus superiores o por partes influyentes. En su último informe la MINUGUA instó a que además de las reformas legislativas se establezcan políticas públicas que protejan a los funcionarios del sistema de justicia de la influencia política, la corrupción, la presión y las amenazas.

Los observadores han señalado un sub financiamiento crónico en todas las instituciones claves encargadas de asegurar la protección de derechos y garantías y el combate a la corrupción, tales como el MP, la PNC, la Dependencia de Seguridad Judicial, el Fiscal Especial con responsabilidad en la investigación de amenazas, entre otros. La MINUGUA señaló con preocupación la reducción del 12% al presupuesto de este año al sector justicia, considerando el papel clave que debe desempeñar el sistema judicial en asegurar el Estado de derecho y la necesidad de terminar con la falta de credibilidad de muchas de estas instituciones claves debido a la impunidad continua.³⁵ La reciente resolución de un caso de alto perfil caracterizado por la impunidad, el del asesinato de la antropóloga Myrna Mack, ha sido reconocido como un paso positivo en el fortalecimiento del Estado de derecho, aunque analistas de derechos humanos no interpretan generalmente este caso como una tendencia sistemática. En el caso del asesinato de Monseñor Juan José Gerardi, el tribunal de apelaciones suspendió la sentencia de primera instancia la cual condenaba y emitía largas sentencias para el personal militar acusado y ordenó un nuevo juicio. El proceso está actualmente bajo revisión después de una solicitud por parte de la fiscalía y de la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala (ODHAG). Los juicios fueron llevados a cabo a pesar de las amenazas, tanto a los operadores de justicia como a los testigos.

Una característica continua de la impunidad, de acuerdo con organizaciones de derechos humanos³⁶ y la MINUGUA, es la operación de grupos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos, cuya existencia ha sido reconocida tanto por el Presidente de la República como por la Secretaría de Análisis Estratégico (SAE) del GG³⁷. El presidente aseveró que estas redes habían penetrado instituciones claves del gobierno y el nuevo Fiscal Especial denunció su presencia en el MP. Estos grupos operan principalmente para obstruir o desviar investigaciones, por lo general en casos que

³⁵ MINUGUA, octubre de 2002. *op. cit.*

³⁶ Fundación Myrna Mack, Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala.

³⁷ Presidente Alfonso Portillo, en noviembre de 2001 y en el GC de 2002 y la SAE. *Elementos para el análisis actual de los derechos humanos y Consideraciones en torno a "cuerpos de seguridad ilegales y aparatos clandestinos"*.

involucran particularmente intereses políticos, militares y económicos. Estos grupos también han sido implicados en la alteración o fabricación de evidencia, presión a jueces, el soborno de oficiales de justicia y la amenaza a testigos. Estos grupos clandestinos han estado implicados en la supuesta obstrucción del proceso judicial en los casos de Xamán, Dos Erres, Mack y Carpio Nicolle. Mientras la SAE produjo un documento sobre estos grupos,³⁸ ninguna política integral de Estado ha emergido todavía.

La MINUGUA señaló en su más reciente informe de derechos humanos:³⁹

“El gobierno tiene la responsabilidad fundamental de confrontar a estos grupos ilegales y aparatos clandestinos y dismantelarlos. Estos grupos y aparatos son en parte un legado irresuelto del conflicto y de su anterior estructura contrainsurgente y, a pesar de que operan con relativa autonomía, mantienen una relación ambigua con el Estado y no son parte de un programa de Estado, se han convertido en obstáculo serio para el proceso de paz, democracia y respeto a los derechos humanos.”

La necesidad tanto del fortalecimiento de la investigación criminal, así como la creación de agencias de inteligencia del Estado estrictamente civiles –como se estableció en los Acuerdos de Paz– fue subrayada por el Jefe de Misión de la MINUGUA.⁴⁰

En el informe de la SAE sobre grupos ilegales y aparatos clandestinos se señaló un patrón de violencia política en contra de entidades de la sociedad civil, especialmente aquellas enfocadas en derechos humanos, organizaciones religiosas y organizaciones indígenas y campesinas. En efecto, las organizaciones de derechos humanos lo han aseverado y la MINUGUA ha verificado las denuncias de amenazas y actos de intimidación contra tales individuos y organizaciones como la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales AVANCSO; el Obispo de San Marcos; la (CERIGUA); el Movimiento Pro Justicia; la Fundación Myrna Mack; el Instituto de Estudios Comparados en Ciencias Penales de Guatemala (IECCPG), la Coordinadora Nacional de Viudas de Guatemala (CONAVIGUA), la Organización de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; la Alianza contra la Impunidad; el Centro de Acción Legal para los Derechos Humanos (CALDH); la Asociación de Familias de Detenidos y Desaparecidos de Guatemala; la Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado de Guatemala; y la Coordinación de organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala. Miembros de tres grupos separados de investigación forense fueron amenazados. Este patrón se ha vuelto más pronunciado en los meses recientes. A pesar de la creación de la Fiscalía Especial y la Comisión Presidencial establecidas para enfocarse en las amenazas a operadores de justicia y defensores de los derechos humanos, estas instituciones han sido incapaces de identificar y enjuiciar a los autores.

³⁸ SAE. *Ibid.*

³⁹ MINUGUA, *op cit.* p. 19

⁴⁰ *Ibid.* p. 6.

En algunos casos de violaciones de derecho a la vida, se han sugerido motivos políticos, tales como en los casos de asesinato de alto perfil del periodista Jorge Mynor Alegría Armendáriz, el juez Miguel Geovanni Ávila Vásquez, Jorge Alberto Rosal Zea, miembro del Partido Patriota, y César Augusto Rodas Furlán, un testigo en el caso de la “Tipografía Nacional”.

Los recientes avances en el diálogo entre el gobierno y la sociedad civil sobre el Programa Nacional de Reparaciones, producto de considerables discusiones entre Agencias Multi-Institucionales para la Paz y la Concordia y la Comisión de Alto Nivel, son vistos como un paso importante hacia la reconciliación nacional. Las preocupaciones subsisten respecto a la disponibilidad de las fuentes potenciales de financiamiento para este importante y ambicioso proyecto.

4.2 Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas

Dado el alcance de la exclusión histórica y la discriminación en contra de la población indígena mayoritaria y los continuos retrasos en el cumplimiento del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), la declaración de la UE de 2002 llamó la atención sobre la necesidad de avanzar en esa área. La percepción general es que es el área en la que se ha hecho el menor progreso y ha sido un elemento central de preocupación para la comunidad internacional.

El impacto de la discriminación es evidente en la amplia gama de formas de exclusión que la población indígena ha enfrentado, la cual se ha manifestado en forma particularmente aguda en el área de la pobreza. El BID ha señalado que, con relación a la pobreza rural en Guatemala, “los segmentos de población más vulnerables, notablemente grupos indígenas, están particularmente en una situación de extrema dificultad. Más de tres cuartos (76%) de la población rural es pobre –casi el 82% de los grupos indígenas y 52% de los no indígenas viven en áreas rurales”⁴¹. El grado de esta exclusión económica y social también se evidencia por la falta de cobertura comparativa de los servicios básicos, incluyendo educación, salud, electricidad, alcantarillado y agua potable, donde las estadísticas reflejan considerablemente menor acceso en áreas donde predominan poblaciones indígenas.⁴²

⁴¹ BID. *op cit.* p. 10.

⁴² De acuerdo con el censo de población de 1994, mientras el municipio de la ciudad de Guatemala tuvo un índice de analfabetismo de 6.5%, en Senahú, un municipio del departamento predominantemente indígena de Alta Verapaz, el índice fue de 97.8 %; la matriculación primaria, secundaria y terciaria en el municipio de Guatemala es de 51%, y en Senahú es de 9%. un 4% de los hogares en Senahú tiene electricidad, en contraste con el 97% de los del municipio de Guatemala. Los datos de todos los sectores muestran los menores niveles de desarrollo humano en las zonas fundamentalmente indígenas. Las cifras publicadas en fecha reciente por la Organización Mundial de la Salud indican que el 67.3% de la población maya sufre de desnutrición crónica, mientras que el 34.1 % de la población ladina o mestiza la padece. PNUD. *Los contrastes del desarrollo humano*, 1998.

El AIDPI contuvo una variedad de provisiones específicas para superar la discriminación histórica contra los pueblos indígenas, proponiendo definir Guatemala como una nación multiétnica, multicultural y multilingüe, con el propósito de proteger los derechos de la población indígena a través del sistema educativo, de los medios de comunicación masivos y de ayuda legal. El AIDPI también convocó a la ratificación del Convenio Internacional de 1989 para la Eliminación de toda Discriminación Racial, y del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT) sobre Pueblos Indígenas y Tribales (este convenio fue ratificado por el Congreso de Guatemala en 1996). Otras secciones del Acuerdo proveyeron reconocimiento constitucional de derechos e instituciones culturales; lenguas indígenas en los servicios sociales, escuelas y procedimientos legales; y reformas al código municipal para reconocer y promover formas de organización de los pueblos indígenas basadas en el derecho consuetudinario. El Acuerdo reconoció la propiedad de la tierra individual y colectiva así como la necesidad de restitución, adquisición y protección judicial de tierra para las comunidades. El AIDPI también contiene compromisos para las reformas legales que permitirían la institucionalización de la participación de los pueblos indígenas a nivel local, regional y nacional. Aunque el AIDPI es extenso y cubre un rango amplio de áreas, el tema de la identidad y los derechos indígenas es, además, un tema horizontal a través de la totalidad de los Acuerdos de Paz, y de esa forma depende del progreso en otros acuerdos.

La mayoría de observadores ha reconocido la importancia de que el GG haya promulgado la Ley de Descentralización, la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y la Reformas al Código Municipal, las cuales amplían las perspectivas para la participación. Algunos analistas han reconocido como importante en la matriz del GG, la inclusión en el proyecto de ley para la regionalización el criterio lingüístico, y la ley de consulta a la población indígena. Se reconoce la importancia de la promulgación de la reforma penal, la cual permite la categorización del crimen de discriminación y establece la discriminación contra la población indígena como una circunstancia agravante. La necesidad de reformar la ley con relación al acoso sexual ha sido enfatizada por la comunidad internacional y los actores nacionales, con el propósito de establecer factores específicos agravantes cuando la víctima es indígena.

El establecimiento de una Defensoría para la Mujer Indígena, creada después del período bajo estudio, se considera como un paso importante en la institucionalización de los derechos de indígenas y género, aunque ha habido preocupación respecto a su financiamiento inadecuado. La Procuraduría de los Derechos Humanos ha creado dentro de su estructura organizativa, la Defensoría de los indígenas, pero también carece de condiciones técnicas y presupuestarias suficientes, así como de recursos humanos capacitados para operar de forma efectiva.⁴³ Además, solamente opera a nivel central.

⁴³ Jochola Tujal, María Magdalena; Martha María Pacay Guillermo y Yolanda Silvia Jerónimo López. ASDI-PRODECA-Comisión Europea-MINUGUA-OACDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y su Observancia en Guatemala*. Guatemala septiembre de 2002. p. 115.

La educación es vista como un factor clave para promover los contenidos del AIDPI. En el AIDPI el GG se comprometió a promover una reforma educativa con las siguientes características: 1) descentralización y regionalización para la adaptación a las diferencias específicas lingüísticas y culturales; 2) ampliar y promover la educación bilingüe, valorando el estudio y conocimiento de las lenguas indígenas a todos los niveles educativos; 3) contratar y capacitar maestros bilingües y personal técnico y administrativo indígena para desarrollar la educación dentro de las comunidades e institucionalizar mecanismos de consulta y participación con representantes de las comunidades en el proceso educativo; y 4) fortalecer el sistema de becas y subsidios para facilitar el acceso de los pueblos indígenas a la educación formal e informal. En 1997 se inició la descentralización del MINEDUC, la cual aumentó la educación primaria y pre-primaria. El Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) también fue creado.⁴⁴

Analizando el progreso en estas áreas, la MINUGUA ha aseverado que el progreso en el área de educación bilingüe todavía se considera como “incipiente”, dadas las demandas masivas. Aunque el número de escuelas bilingües ha aumentado y 2,000 maestros bilingües fueron capacitados en 2001, de las 13 escuelas normales bilingües establecidas en agosto de 2002, solamente dos parecen estar funcionando todavía. Si bien hay avances conceptuales en la transformación curricular, ésta no ha sido ampliamente implementada en las escuelas.⁴⁵ La MINUGUA ha señalado el papel que juega la asignación inadecuada de presupuestos para la educación y la necesidad de reforzar el Programa Nacional de Educación Bilingüe, así como promover las leyes para la Oficialización de las Lenguas Indígenas y para la Educación Bilingüe. A principios de 2002, la SAE propuso una ley para introducir reformas a la Ley General de Radiocomunicaciones, la cual, en coordinación con los compromisos del AIDPI, proveería frecuencias radiales a la población indígena, pero no se ha logrado el consenso en su contenido.

Otra área clave para analizar el progreso en el AIDPI es el acceso a la justicia bilingüe y a los procedimientos legales multiculturales. Con relación al primer aspecto, los datos sugieren que tal acceso es limitado,⁴⁶ que hay intérpretes inadecuados en el área de la defensa pública; que en los casos de Jueces de Paz, un número significativo de declaraciones son hechas sin la presencia de abogados o intérpretes; que el sistema penitenciario no tiene intérpretes; y que, como regla general, los actos legales y los glosarios legales no son traducidos a los idiomas mayas.⁴⁷ Algunos analistas han señalado la necesidad de capacitar a los operadores y al personal de justicia en la

⁴⁴ *Ibid.* p. 48

⁴⁵ MINUGUA, *op cit.* noviembre de 2002, p. 1

⁴⁶ De acuerdo con datos del Organismo Judicial, tiene “69 jueces que son hablantes de lenguas mayas y 60 intérpretes oficiales en las regiones de mayoría indígena, de un total nacional de 551 tribunales de diversa naturaleza (tribunales de apelación, tribunales y jueces de primera instancia y jueces de paz).” El Instituto Público de Defensa Penal solamente tiene tres intérpretes, ubicados en: Nebaj, Quiché, y Santa Eulalia, Huehuetenango. En Cobán no hay abogados que hablen lenguas indígenas. *Defensoría Maya, y Consejo Internacional de Tratados Indios; (CTI), Memoria de Consulta sobre Racismo y Discriminación hacia Pueblos Indígenas en Guatemala*, p. 7.

⁴⁷ Tujal, *et al.*, *op cit* p. 71.

implementación de los derechos de los pueblos indígenas dentro de sus ambientes profesionales. Respecto al procedimiento legal multicultural, el reconocimiento oficial del derecho consuetudinario indígena no puede ocurrir sin una enmienda constitucional. No obstante, hay otros pasos importantes relacionados con la multiculturalización de la justicia, que puede ocurrir a través de la legislación ordinaria.

El tema del acceso, reconocimiento, legalización y restitución de tierras de propiedad individual o colectiva sigue siendo una preocupación principal y desatendida para la población indígena. La Comisión Conjunta de Derechos respecto a la Tierra de los Pueblos Indígenas, formada en julio de 1997 y constituida tanto por representantes del GG como de la población indígena, tenía como mandato principal estudiar, formular y proponer procedimientos institucionales y mecanismos para responder a los compromisos relacionados con el problema de la tierra de la población indígena. De acuerdo con la Comisión, la demanda organizada por la tierra representó las necesidades de casi 60,000 familias.⁴⁸ En octubre de 1998, la Comisión Conjunta firmó un acuerdo para un compromiso de Q300 millones para el Fondo de Tierras. Esta transferencia presupuestaria nunca fue hecha, y el Fondo de Tierras permanece seriamente subfinanciado con relación a la demanda. Esfuerzos actuales realizados por la Comisión de Asuntos de Legislación y Asuntos Constitucionales del Congreso para consultar con la sociedad civil y el GG sobre la Ley de Catastro son positivos, respecto a su importancia, a su futura contribución, y a la seguridad de la tenencia de la tierra.

No obstante algunos pasos positivos, la MINUGUA concluyó en su informe más reciente que el AIDPI "sigue siendo el Acuerdo que refleja el mayor grado de retraso en su implementación a pesar de su carácter trascendental. La mayor parte de acciones con intención de superar la discriminación y de dar a la población indígena el lugar que merece dentro de la nación guatemalteca sigue sin ser cumplida."⁴⁹

4.3 Desmilitarización

La redefinición del papel de las fuerzas armadas es un rasgo crucial en la transición a una sociedad democrática y un componente importante de los Acuerdos de Paz. La declaración de la UE en la reunión del GC de 2002 expresó su preocupación específica en relación con los retrasos en pasos claves en el proceso, y más importante respecto al incremento progresivo del presupuesto militar desde 1999. Esta sección examinará el proceso de desmilitarización como fue establecido por los Acuerdos pertinentes.

⁴⁸ MINUGUA. *La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz: Informe de Verificación*. Guatemala, mayo de 2002..

⁴⁹ MINUGUA. Noviembre de 2002. *op cit.*

El papel cambiante de las fuerzas armadas es un tema que ha generado interés considerable en los últimos años desde una variedad de perspectivas, tanto como respuesta a las obligaciones que emanan de los Acuerdos de Paz como en la transición democrática, pero también con relación a que los requerimientos de modernización del Estado respondan a las necesidades del orden global cambiante. El Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática estableció los fundamentos para pasos concretos hacia la meta final de la conformación progresiva de una institución militar profesional del Estado subordinada al control civil.

La promulgación del Acuerdo Gubernativo 456-2001 estableció la base para una discusión con actores nacionales respecto a la formulación de una Política Nacional de Defensa para Guatemala. La creación de una mesa redonda para la consulta de la política de defensa, inaugurada en noviembre de 2002, es un mecanismo concreto que permite el diseño y la formulación de una política de defensa, con la participación de sectores del gobierno y la sociedad civil. Algunos observadores y analistas han sugerido que este espacio es una área nueva importante para el debate político y la formulación sobre asuntos cruciales con insumos de diversos actores nacionales.

Los compromisos específicos de los Acuerdos de Paz de 1996 incluyeron el desmantelamiento de las (PAC-CVDC)⁵⁰; y la desmovilización del 33% del personal militar activo (logrado para 1998), incluyendo la Policía Militar Ambulante. Otras obligaciones se refieren a reformas dentro del ejército y de los servicios de seguridad, inteligencia e información del presidente y el vicepresidente. El proceso continuo de desmantelamiento de instalaciones militares ha progresado lentamente durante el período bajo estudio. De las 18 instalaciones que las fuerzas armadas proyectaron desmantelar para diciembre de 2002, hasta la fecha solamente tres han sido efectivamente desactivadas. En fecha reciente, el Ministro de la Defensa anunció sobre los planes para proceder con el desmantelamiento de la zona militar de Chimaltenango en los próximos meses.⁵¹

Uno de los compromisos en el acuerdo pertinente se relaciona con el tema del redespiegue de las unidades militares y la reorientación del despliegue de la defensa nacional en sustitución de las actividades contrainsurgentes históricas. Entre febrero y septiembre de 2000, la Fuerza de Tarea Maya y 30 unidades militares fueron desactivadas. La MINUGUA no ha podido verificar ningún redespiegue desde ese tiempo en cumplimiento con este compromiso, el cual fue recalendarizado para el final de 2002. En el año 2000, el Jefe del Estado Mayor del Ejército de Guatemala se comprometió a desmantelar las unidades militares del Triángulo Ixil, una área que no

⁵⁰ Grupos paramilitares organizados por el ejército, o –voluntariamente o por coerción–, de la población civil durante el conflicto armado. Se estima que suman hasta un millón de personas. Aunque fueron formalmente desmantelados y desarmados a principios de 1996, en junio de 2002 grupos de ex miembros de las PAC-CVDC llevaron a cabo protestas para reclamar una compensación económica por servicios no remunerados proporcionados al Estado durante el conflicto armado. El gobierno indicó que busca proporcionarles indemnizaciones.

⁵¹ MINUGUA, noviembre de 2002. *op. cit.*

se puede considerar de importancia estratégica desde una perspectiva de defensa nacional, y donde las fuerzas militares constituyen un símbolo histórico del período de contrainsurgencia. Esta desactivación nunca fue llevada a cabo. A finales de abril de 2002, el Jefe del Estado Mayor de las Fuerzas Armadas indicó a la MINUGUA que el ejército está emprendiendo actualmente un estudio nacional con relación a la reorganización y el redespliegue, cuyos resultados deberán estar disponibles en un futuro cercano.

Respecto a la desactivación de la unidad de seguridad presidencial el Estado Mayor Presidencial (EMP), una entidad históricamente implicada en violaciones a los derechos humanos, el acuerdo establecido entre las partes era transferir progresivamente funciones, equipo y presupuesto a una agencia civil nueva, la Secretaría de Asuntos Administrativos y de Seguridad de la Presidencia (SAAS). El EMP iba a ser disuelto efectivamente durante el primer semestre de 2003.⁵² La SAAS, con el apoyo de la comunidad internacional, ha estado experimentando un proceso de formación institucional y capacitación de agentes, y se proyecta que esté listo para junio de 2003, fecha para la cual se espera que la SAAS asuma todas las funciones llevadas a cabo por el EMP. Los reclutas provienen de la PNC 30%, civiles 20%, y ex miembros del EMP 30%. El personal de la SAAS asevera que los ex agentes del EMP son rigurosamente investigados respecto a su posible previo involucramiento en organizaciones de derechos humanos. La MINUGUA ha aseverado que la SAAS actualmente demuestra un alto nivel de profesionalismo y desarrollo institucional que sugiere que será capaz de asumir efectivamente su mandato cuando los agentes completen el entrenamiento.

Tanto la Matriz de Seguimiento del GG como el Presidente de Guatemala se comprometieron a presentar un plan para la desactivación del EMP a principios de 2003, como fue establecido por la recalendarización. A estas alturas, tal plan no está disponible. La MINUGUA ha expresado preocupación sobre la falta de una línea presupuestaria para la desactivación en la propuesta presupuestaria de 2003, lo que pone en duda la voluntad de asegurar un desmantelamiento completo para la fecha acordada.

A pesar de que en años recientes diversos instrumentos legales han formalizado el apoyo de las fuerzas armadas a las fuerzas de seguridad pública, las circunstancias precisas para esta cooperación no son claras y proveen un alto nivel de discreción en su aplicación. El Secretario General de la ONU en su Informe de Verificación número 51 aseveró que la participación de las fuerzas armadas en funciones de seguridad pública constituye “un atraso grave en la desmilitarización de la seguridad pública como fue contemplado en los Acuerdos de Paz”.⁵³ Este fenómeno es visto por algunos observadores como la socavación de los esfuerzos para fortalecer nuevas instituciones, cuyo propósito sea precisamente establecer la autoridad civil sobre las actividades

⁵² MINUGUA. *Situación de los compromisos relativos al ejército en los Acuerdos de Paz. Informe de Verificación*. Guatemala, mayo de 2002. p.26

⁵³ *Ibid.* p. 28.

de seguridad pública, subrayado por el subfinanciamiento de la PNC en un momento en el que el presupuesto militar se expande. La decisión en meses recientes del gobierno de formar patrullas militares/policiacas conjuntas se considera como otro atraso en el proceso de desmilitarización.

Varias leyes todavía permanecen pendientes en la agenda legislativa, incluyendo la Ley Constitutiva del Ejército, leyes respecto al servicio cívico, la supervisión de las Agencias de Inteligencia del Estado y armas y municiones. Una comisión del Ministerio de la Defensa está revisando el código militar actualmente. La SAE ha desarrollado una propuesta para la Ley de Clasificación y Desclasificación de Información Estatal Reservada, aunque no se ha llegado a ningún acuerdo sobre su contenido.

La SAE también formuló una propuesta para el Consejo Asesor de Seguridad (CAS), como se estipuló en el Acuerdo sobre Fortalecimiento del Poder Civil y Función del Ejército en una Sociedad Democrática. El CAS fue contemplado como una entidad pública, representativa de la sociedad civil, tanto autónoma como permanente, cuyo papel sería fomentar la participación de un sector amplio de la sociedad guatemalteca en la identificación, formulación y promoción de una nueva cultura de seguridad ciudadana integral. Desde agosto de 2002, la propuesta ha sido abierta formalmente a un proceso de consulta con la sociedad civil. El 30 de septiembre la propuesta del CAS fue presentada al gabinete de gobierno, donde de acuerdo con la última matriz del GG, se espera su transformación final de borrador a Acuerdo Gubernativo.⁵⁴

Una cuestión fundamental, a medida que apunta a compromisos críticos de los Acuerdos de Paz, es el presupuesto militar, el cual este año ha sobrepasado otra vez el límite impuesto por los Acuerdos de Paz, establecido en 0.66% del PIB. Aunque de 1999 a 2002 las cantidades originales del presupuesto solicitadas cumplían con el límite, las transferencias a lo largo del año empujaron el gasto del ejército a niveles casi comparables a los que se registraron durante los años del enfrentamiento militar. Estas transferencias, argumentan los analistas (la más reciente en 2002 por Q160 millones), no sólo ponen en duda el compromiso por parte del Estado de cumplir con el acuerdo pertinente, sino que también disminuyen los recursos críticos de sectores sociales o de presupuestos de seguridad pública (ver sección sobre asignaciones presupuestarias adecuadas). Un análisis de la estructura del presupuesto militar sugiere que existe un desequilibrio con relación a los gastos, con el 70-80 % asignados a la remuneración de personal y salarios. La MINUGUA ha expresado preocupación de que esta asignación de recursos limite las posibilidades de inversión en educación militar, modernización y profesionalización.

Actores nacionales e internacionales han expresado su interés de que estos temas formen parte de la discusión en la Mesa Redonda de Diálogo sobre la Política de Defensa.

⁵⁴ Gobierno de Guatemala. *Informe de Avances. Agosto-15 de noviembre de 2002. Matriz de Seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002.* Guatemala, 18 de noviembre de 2002, p. 17.

4.4 Asignaciones presupuestarias adecuadas para financiar las obligaciones de los Acuerdos de Paz

La declaración del GC/BID de 2002 señaló la necesidad de establecer prioridades presupuestarias que sean consistentes con las necesidades de financiamiento de los Acuerdos, y expresó la preocupación de los donantes por el incremento del gasto militar en comparación con el gasto social. La declaración de la UE de 2002 expresó su preocupación relativa a la reducción de los presupuestos de algunos sectores en áreas claves, tales como la salud y la vivienda.

Hay un amplio acuerdo respecto a que la inversión pública en los sectores sociales ha sido históricamente inadecuada para satisfacer las necesidades de desarrollo social de Guatemala y los índices de pobreza. El Fondo Monetario Internacional (FMI) ha señalado: "(...) el gasto público en educación y salud como parte del PIB fue de los más bajos en América Latina, reflejando en parte la baja recaudación de impuestos del país (...). Como resultado de ello, las condiciones sociales permanecen pobres, a pesar de que algunos indicadores sociales, tales como la mortalidad infantil y la alfabetización en los adultos, han mejorado. En 1998, aproximadamente un tercio de la población vivía con menos de US\$2 por día y la desigualdad de ingresos era extremadamente alta. En el año 2000, aproximadamente un tercio de la población adulta era analfabeta, mientras que el 40% de la población carecía de acceso a servicios básicos de salud."⁵⁵

El BID declaró en su Documento de País de Guatemala (2001): "Debido a que ni la calidad ni el volumen del gasto social son adecuados, ni el gasto es asignado cuidadosamente, la inversión en capital humano –medida en términos de desarrollo de educación, salud, nutrición, niñez y juventud– se encuentra entre las más bajas de la región. Aumentos en el gasto social en años recientes han tenido poco efecto en los indicadores sociales."

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria de los Acuerdos de Paz incluyó el compromiso del gobierno a aumentar el gasto en educación y en salud en relación al PIB para el año 2000 de por lo menos 50% más de los niveles de 1995. También fue acordado para el financiamiento público de la vivienda el 1.5% del presupuesto nacional. De acuerdo con el Informe de Desarrollo Humano en Guatemala para 2001 del PNUD, estos niveles de gasto fueron alcanzados en el año 2000 en el caso de la salud y la asistencia social (la meta establecida fue de 1.33% del PIB, el presupuesto para la salud como porcentaje del PIB fue de 1.34), y en el área de educación fue casi alcanzado (la meta era el 2.49% del PIB y fue de 2.45% del PIB.) Según el mismo informe, la vivienda recibió una asignación presupuestaria insignificante para 2000, a pesar de gastos más importantes en 1998 y 1999.⁵⁶

⁵⁵ Fondo Monetario Internacional. *Informe de personal de la consulta sobre Artículo 4 de 2002. Revisión a Mediano Plazo bajo el Acuerdo de Derecho de Giro y Solicitudes de Renuncia y Modificación de Criterios de Desempeño*. p. 5.

⁵⁶ PNUD. *Guatemala: el financiamiento del Desarrollo Humano. Informe de Desarrollo Humano 2001*. Guatemala, 2001. p. 129.

El Acuerdo de Derecho de Giro del FMI, un paquete de medidas fiscales y estructurales que tienen la intención de restaurar la estabilidad macroeconómica y poner a la economía en un camino de crecimiento más alto, estableció una cifra mínima para el gasto social del 5% del PIB. El FMI informó que hasta junio de 2002, el gasto social, principalmente en educación y salud, estuvo 0.4 encima de la cifra mínima del programa. Otros analistas han argumentado que la cifra mínima del programa de 5% es efectivamente menor al promedio de 6.14% logrado por el gobierno en los últimos cuatro años, y que por ello no debe ser considerada como criterio de progreso suficiente en el área de los aumentos de asignaciones para el gasto social.

Basado en datos del SICON/SIAG-MINFIN, el actual presupuesto de 2002 para la educación desde el 31 de octubre es de Q 2,787 millones y para la salud y la asistencia social suma Q1,701 millones.⁵⁷ Los niveles actuales de ejecución dentro de los ministerios sugieren que el gasto social será más bajo en algunos casos y en otros casos será significativamente más bajo que la asignación presupuestaria original. No se espera que el Gobierno de Guatemala logre las metas mínimas establecidas por los Acuerdos de Paz para el gasto social en 2002; sin embargo, excederá el límite establecido para el ejército. En educación, la meta es de 2.49% del PIB; la proyección para 2002 es de 2.44%. En salud, los gastos proyectados son de 1.14% en 2002 comparados con el 1.32% establecido como meta. La Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES), un centro de investigación económico, también ha señalado que durante el primer semestre, hasta el 25 de junio, se hicieron transferencias presupuestarias por Q149 millones. Los principales aumentos fueron para el Ministerio de Finanzas Públicas (Q57 millones); secretarías y otras dependencias del Ejecutivo (Q41 millones); la Presidencia de la República (Q20.2 millones) y el Ministerio de la Defensa (Q20.2 millones). Las reducciones fueron para educación (Q38.8 millones), comunicaciones (Q38.1 millones), Agricultura (Q37 millones) y gobernación (Q13.4 millones),⁵⁸ indicando que las limitaciones presupuestarias fueron impuestas en aquellas instituciones responsables de proveer servicios básicos y de generar infraestructura. En agosto, otros Q70 millones fueron transferidos del Ministerio de Educación al Ministerio de la Defensa y el EMP, y en noviembre de 2002, otros Q160 millones se transfirieron nuevamente al ejército.⁵⁹

Además de las preocupaciones respecto a las asignaciones presupuestarias *per se*, los observadores han señalado problemas adicionales. Uno de ellos se relaciona con el hecho de que al únicamente ver cifras en un amplio nivel sectorial o en presupuestos ministeriales, no refleja que dentro de sectores determinados, programas específicamente relacionados con la paz, tales como FONTIERRA y la CONTIERRA, están gravemente subfinanciados y han sufrido cortes de presupuesto. En el caso de FONTIERRA, para el cual la Comisión Paritaria recomendó un presupuesto de Q300 millones, la institución ha recibido fondos drásticamente menores, lo que según la MINUGUA no le ha "permitido tener suficiente impacto con miras a la magnitud de

⁵⁷ MINUGUA, Departamento de Temas Socioeconómicos, Entrevista.

⁵⁸ Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Evaluación de la Coyuntura Económica. Guatemala julio de 2002*. p. 21

⁵⁹ MINUGUA. *Estado de avance de los compromisos del Grupo Consultivo. Guatemala*, noviembre de 2002. p. 2.

las demandas para reducir los niveles de conflicto social".⁶⁰ La MINUGUA ha expresado su preocupación de que a pesar del hecho de que el sector de educación recibió un aumento para el año 2003 del 18 % para aumentar la cobertura de la escuela primaria y pre primaria, programas importantes como el PRONADE, sufrieron reducciones serias en el nuevo presupuesto.⁶¹

Respecto al presupuesto para 2003, la MINUGUA ha expresado su inquietud por el hecho que no refleja la falta de atención a las necesidades de la agenda de paz, particularmente en salud, educación y comunicaciones. Se dio especial atención a las reducciones significativas en el presupuesto de salud, reducciones que en años recientes han constituido obstáculos a la calidad de estos servicios particularmente en áreas remotas, agravando la escasez de medicamentos, y han limitado las perspectivas para una infraestructura adecuada y suficiente personal.

Mientras se redactaba este informe, los noticieros informaban sobre la aprobación que dio el partido de gobierno el 16 de diciembre al nuevo presupuesto de 2003, aumentando los Q27,700 millones originalmente propuestos a Q29,600 millones. El nuevo presupuesto reduce las asignaciones presupuestarias para la educación de Q3,500 millones a Q3,250 millones, y aumenta el presupuesto para la salud de Q1,720 millones a Q1,750 millones. El principal receptor de nuevos recursos fueron las Obligaciones del Estado a Cargo del Tesoro.

4.5 Pacto Fiscal / Reforma Fiscal

Los Acuerdos de Paz de 1996 solicitaron un aumento en la recaudación fiscal del 8% del PIB en 1996 al 12% del PIB para el año 2000. Durante la reunión del GC de febrero, la comunidad internacional donante fue unánime en su percepción de que el progreso en el área de la política tributaria era inadecuado, y que este tema era de importancia trascendental para la sostenibilidad del proceso de paz. La declaración de la UE señaló que a pesar del aumento en los impuestos, la recaudación fiscal actual todavía es insuficiente para avanzar en la lucha para completar las obligaciones de los Acuerdos de Paz, aumentar la equidad socioeconómica y combatir la pobreza efectivamente.

La firma del Pacto Fiscal de mayo de 2000, y posteriormente el Acuerdo para el Financiamiento de la Paz, apoyado por más de 130 organizaciones, fue considerado como un paso sumamente importante para sentar las bases de una política tributaria a largo plazo, y fue considerado como un ejemplo único y admirable en el hemisferio de los esfuerzos de construcción de un consenso amplio. El Pacto Fiscal incluye 27 medidas, las cuales se clasifican en cuatro bloques principales, incluyendo: "1)

⁶⁰ *op. cit.* p. 4.

⁶¹ *Ibid.*

eliminación a nivel general de exenciones y tratos especiales; 2) un aumento en la tasa del impuesto sobre la renta personal y corporativa y otras medidas para hacer el sistema más progresivo; 3) un aumento del IVA y otras medidas para captar los fondos necesarios; y 4) una serie de disposiciones administrativas para aumentar la recaudación de impuestos y disminuir la evasión.”⁶²

Un año después, el proceso se estancó, habiendo encontrado significativos obstáculos políticos para su implementación. En agosto de 2001, el organismo legislativo adoptó diversas medidas de recaudación, incluyendo un aumento en el porcentaje del IVA de 10% a 12%, y un aumento en el impuesto sobre la renta presuntiva en las operaciones comerciales y agrícolas, con la perspectiva de aumentar la recaudación fiscal de 9 3/4% del PIB en 2001 a 10 3/4% en 2002.⁶³

En enero de 2002, el Ministro de Finanzas de Guatemala hizo una solicitud al Secretario de la Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz (CA) para considerar el aplazamiento hasta 2004 de la meta acordada para 2002 de alcanzar un nivel de impuestos de un 12% del PIB. Las consideraciones centrales para extender la fecha límite establecida por los Acuerdos de Paz fueron las condiciones que tuvieron un impacto directo en la actividad económica interna y consecuentemente la recaudación de impuestos, incluyendo la crisis mundial del café, la recesión de la economía estadounidense y la reducción de flujos de capital debido a los sucesos del 11 de septiembre de 2001. El ministerio señaló además que los ingresos fiscales esperados serían de 10.7% del PIB en 2002, e incrementos sucesivos aumentarían la recaudación fiscal a 11.5% en 2003 y a 12 % para 2004.

En abril de 2002, la CA⁶⁴ aceptó la propuesta del Ministerio de Finanzas de aumentar en forma incremental la recaudación de impuestos, dado el panorama económico particularmente difícil, e invitó al ministerio a llevar a cabo sus mejores esfuerzos para lograr la meta de 12% estipulada en los Acuerdos de Paz durante 2003. En el mismo comunicado, la CA reitera la necesidad de impulsar siete iniciativas de captación de ingresos no basadas en impuestos, y que fueron recomendadas por la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal. La MINUGUA ha notado poco progreso en estas recomendaciones o en las 12 recomendaciones de la Comisión de Seguimiento del Pacto Fiscal para el avance del Pacto Fiscal mismo. Se ha realizado un contrato para llevar a cabo un estudio sobre la fiscalización progresiva, un compromiso en la matriz del GG con apoyo de la comunidad internacional.

⁶² Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe de País de Guatemala*. Washington septiembre de 2001.

⁶³ Fondo Monetario Internacional. *Informe de personal de la consulta sobre Artículo 4 de 2002. Revisión a Mediano Plazo bajo el Acuerdo de Derecho de Giro y Solicitudes de Renuncia y Modificación de Criterios de Desempeño*. Washington, D.C. 17 de septiembre de 2002 p. 6

⁶⁴ Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. *Carta dirigida a Eduardo Weymann, Ministro de Finanzas, de parte de Gabriel Aguilera Peralta, Coordinador de la Comisión de Acompañamiento*. Guatemala, 10 de abril de 2002.

La SAT recibió una evaluación muy positiva en un estudio interno, que todavía no se ha hecho público, llevado a cabo por USAID para el GG. Hubo un incremento en la recaudación de rentas públicas en el año 2002 a través de medidas no tributarias, sobrepasando la meta establecida por la SAT. Desde el 31 de julio, la recaudación de impuestos se realizó de conformidad con las metas establecidas a principio de año. Si esta tendencia continúa, la recaudación de impuestos podría llegar al 10.8% del PIB, sobrepasando la meta del FMI de 10.7%, sin embargo; no llegando al objetivo establecido por los Acuerdos de Paz de 12%. Observadores diplomáticos señalaron con preocupación el reciente reemplazo del Superintendente de Administración Tributaria y subrayaron la importancia de que la SAT no se volviera una entidad politizada.

El FMI señaló a mediados del año 2002 que las autoridades guatemaltecas “permanecen comprometidas a incrementar la recaudación de impuestos al 12% del PIB en 2004, como fue acordado con los países donantes, pero advirtieron que incrementos significativos a los impuestos serían difíciles antes de las elecciones, especialmente a la luz de manifestaciones generalizadas después del aumento al IVA en agosto de 2001. El personal instó a las autoridades a asegurar algunos incrementos en los impuestos por medio de una ampliación de la base del impuesto sobre la renta y por el incremento de impuestos sobre el consumo de gasolina, bebidas y los productos de tabaco.”⁶⁵

Todos los actores claves nacionales e internacionales ven progreso en la implementación de la política fiscal como un criterio clave para medir el progreso nacional. En la reunión de directores ejecutivos del Banco Mundial de junio de 2002, el presidente⁶⁶ señaló que, con referencia a Guatemala, los directores “subrayaron la importancia de una base de impuestos más sólida y una recaudación tributaria y una administración mejorada para llegar a las metas de crecimiento y desarrollo social del país.” En septiembre, el Informe del personal del FMI para la consulta del Artículo IV⁶⁷, indicó que “se instaba a las autoridades a evitar cualquier retraso adicional en llevar la tasa de impuestos a la meta de 12 por ciento del PIB acordado en los Acuerdos de Paz de 1996. Retrasos adicionales para alcanzar esa meta harían difícil una mejora en proporcionar los servicios sociales y elevar los indicadores sociales bajos.” El BID señaló en su *Informe sobre Situación Económica y Expectativas: Guatemala*, que la agenda del Pacto Fiscal debería de ser revivida. El historial muestra que la sociedad guatemalteca puede llegar a un acuerdo incluso en temas fiscales extremadamente delicados. El Pacto Fiscal fue ejemplar para América Latina y su implementación reactivada permitiría el despliegue de recursos más amplios y su más eficiente asignación.⁶⁸

⁶⁵ FMI, *Ibid.* p. 14.

⁶⁶ El Banco Mundial. *Las observaciones concluyentes del Presidente-Reunión de Directores Ejecutivos del Banco Mundial en Guatemala: Informe de Progreso de la Estrategia de Ayuda al País*. Guatemala, 25 de junio de 2002.

⁶⁷ FMI, *Ibid.* p. 4.

⁶⁸ Banco Interamericano de Desarrollo. *Informe sobre Situación Económica y Expectativas: Guatemala*. Washington D.C., 2002.

III. Bibliografía

Asociación de Investigación y Estudios Sociales (ASIES). *Evaluación de la Coyuntura Económica*. Guatemala, julio de 2002.

Comisión de Acompañamiento de los Acuerdos de Paz. *Carta a Eduardo Weymann, Ministro de Finanzas, de Gabriel Aguilera Peralta, Coordinador de la Comisión de Acompañamiento*. Guatemala 10 de abril de 2002.

Embajada de España en Guatemala-Presidencia de Unión Europea. *Comentarios de la UE sobre Matriz de Seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002*. Guatemala, 11 junio 2002 .

Foro Ecuménico para la Paz y la Reconciliación. *Evaluación a los compromisos del Grupo Consultivo: diversos enfoques*. Guatemala, agosto de 2002.

Gobierno de Guatemala. *Estrategia de Reducción de Pobreza: El Camino a la Paz*. Guatemala, 30 de noviembre de 2001

Gobierno de Guatemala. *Informe de avances febrero-mayo 2002: Matriz de Seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002*. Guatemala, 31 de mayo de 2002.

Inter-American Development Bank. *Guatemala Country Paper*. Washington, September, 2001

Inter-American Development Bank. *Report on the Economic Situation and Prospects: Guatemala*. Washington, D.C. 2002,

International Bank for Reconstruction and Development. *Chairman's Concluding Remarks-Meeting of Executive Directors on the Guatemala: Country Assistance Strategy Progress Report*. 25 June 2002.

International Monetary Fund. *Staff Report of the 2002 Article 4 consultation, Midterm Review Under the Standby Arrangement, and Requests for Waiver and Modification of Performance Criteria*.

Jochola Tujal, María Magdalena; Martha María Pacay Guillermo y Yolanda Silvia Jerónimo Lopez. ASDI-PRODECA-Comisión Europea-MINUGUA-OACDH. *Derechos de los Pueblos Indígenas y su observancia en Guatemala*. septiembre de 2002.

MINUGUA. *Comentarios de MINUGUA sobre la Matriz de Seguimiento a los temas identificados en el Grupo Consultivo de febrero de 2002*. Guatemala, 4 de julio de 2002

MINUGUA. *Estado de avance de los compromisos del Grupo Consultivo Guatemala*, noviembre 2002.

MINUGUA. *Oficina de Portavoz e Información Pública: presentación del Decimotercer Informe Sobre Derechos Humanos en Guatemala. Intervención del señor Tom Koenigs, Representante Especial del Secretario General y Jefe de Misión.* Guatemala, 13 de noviembre de 2002

PNUD. *Guatemala: el financiamiento del Desarrollo Humano. Informe del Desarrollo Humano 2001.* Guatemala, 2001.

SNU/OEA. *Información general: seguimiento a la reunión del Grupo Consultivo 2002 -Mesas Sectoriales.* Guatemala, 10 de octubre de 2002.

URNG. *Declaración Pública de la URNG sobre la Matriz de Seguimiento al Grupo Consultivo presentada por el Gobierno de Guatemala.* Guatemala, 2 de julio 2002.

eu2002.dk



Presidencia Danesa de la UE
Junio - Diciembre 2002

