



**ANALISIS DE LA SITUACION DEL PAIS
GUATEMALA**

Sistema de Naciones Unidas

Mayo 2000

INDICE

Introducción	1
1. Qué es Análisis de la Situación del País	
2. Paz, Desarrollo y Derechos Humanos como conceptos claves del análisis	
3. Estructura narrativa del Análisis	
4. Gráficas: Árboles de Problemas	
✓ Arbol de Causalidad	
✓ Modelo Económico Concentrador y Vulnerable a Cambios en la Economía Mundial	
✓ Sistema Discriminatorio contra las Mujeres y los Pueblos Indígenas	
✓ Estado Democrático de Derecho Débil	
Capítulo 1	8
La exclusión social como problema central del desarrollo en Guatemala	
1. Contexto General del país	
2. La exclusión social: concepto general y sus diferentes dimensiones	
3. Principales manifestaciones de la exclusión:	
a. Ingresos y Empleo	
b. Educación y Cultura Democrática	
c. Medio Ambiente	
d. Población	
e. Seguridad Alimentaria	
f. Asentamientos Humanos	
g. Violencia	
h. Nutrición y Salud	
Capítulo 2	23
Las raíces de la exclusión (1): Un modelo económico concentrador y vulnerable ante cambios en el mercado mundial	
1. Raíces históricas del modelo económico concentrador	
2. Mecanismos de reproducción del modelo económico concentrador	
a. Concentración social del capital	
b. Concentración geográfica del capital	
c. Concentración de la inversión pública	
d. Concentración del capital humano	
e. Vulnerabilidad ante el mercado mundial y debilidad de los mercados internos	
Capítulo 3	28
Las raíces de la exclusión (2): La debilidad del Estado Democrático de Derecho	
1. Raíces históricas: la cultura política autoritaria	
2. Los obstáculos estructurales para la democracia: control elitista del estado, modelo concentrador y corrupción.	
3. La participación ciudadana: debilidades y fortalezas	
4. El sistema de justicia: limitaciones y desafíos	
5. Un sector público ineficiente	
Capítulo 4	37
Las raíces de la exclusión (3): El sistema cultural discriminatorio contra mujeres y pueblos indígenas	
1. Introducción: concepto y dimensiones del problema	
2. La hegemonía criolla, el etnocentrismo criollo y el proyecto de nación excluyente	
3. Los mecanismos de reproducción de la hegemonía criolla sobre los pueblos indígenas	
4. El género como construcción social del patriarcado: el androcentrismo y las relaciones desiguales entre mujeres y hombres	
5. Los mecanismos de reproducción del androcentrismo y de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres	

a. Ausencia de una política de acciones afirmativas	
b. Exclusión de las necesidades específicas de las mujeres de las propuestas de desarrollo	
c. Carencia de una adecuada respuesta institucional ante la violencia estructural contra las mujeres	
d. Debilidad organizativa de las mujeres y escasos espacios de participación política	
e. Ausencia de un modelo integrador de lo productivo y lo reproductivo	
Capítulo 5.....	46
Tendencias y contratendencias recientes en relación con la exclusión:	
1. Historia reciente y Acuerdos de Paz	
2. Tendencias y contratendencias en el desarrollo social	
3. Tendencias y contratendencias en justicia y seguridad ciudadana	
4. Tendencias y contratendencias en la participación ciudadana y la construcción de la democracia	
5. Tendencias y contratendencias en derechos de pueblos indígenas y derechos de las mujeres	
6. Tendencias y contratendencias en el crecimiento económico, equidad y pobreza	
Capítulo 6.....	61
La cooperación del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala	
1. Instancias de coordinación del Sistema de Naciones Unidas para la cooperación	
a. Equipo de País	
b. Grupos Temáticos	
c. Informe de Desarrollo Humano	
2. Características de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala	
a. Cooperación del SNU en apoyo al fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho	
b. Cooperación del SNU al Desarrollo Económico y Social	
c. Cooperación del SNU en apoyo al respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas y de la Mujer que permita la construcción de una sociedad democrática	
d. Cooperación del SNU en atención y prevención de desastres naturales	
Conclusiones.....	72
1. Oportunidades y Desafíos para un ejercicio integral de los derechos humanos en Guatemala	
2. El papel del Sistema de Naciones Unidas	
Bibliografía.....	76

Introducción

1. Qué es el Análisis de la Situación del País

El Análisis de la Situación del País es un ejercicio de interpretación de la realidad nacional por parte del Sistema de Naciones Unidas. Su fin principal es esclarecer los grandes problemas nacionales ante los cuales debe responder de manera conjunta la cooperación ofrecida por las diversas agencias del Sistema. La búsqueda de un diagnóstico común para todas las agencias del Sistema se enmarca en el propósito general de la Reforma de Naciones Unidas: lograr una mayor coordinación del accionar de las diversas agencias de cooperación para el desarrollo. Esto permitirá mejorar el impacto de las acciones apoyadas, al evitar la dispersión y duplicación de esfuerzos, así como una mejor identificación del tipo de acciones requeridas para solucionar los problemas estructurales del desarrollo.

En el caso de Guatemala, la cooperación del sistema se planteó la tarea de impulsar un proceso de reforma desde 1997. En ese contexto el Equipo de País¹ decidió a inicios de 1999 convocar a todas las agencias del Sistema para que participaran activamente en la elaboración del Análisis. El resultado de este esfuerzo colectivo se presenta en las siguientes páginas.

2. Paz, Desarrollo y Derechos Humanos como conceptos claves del análisis

Desde un inicio, el Análisis planteó como conceptos claves para el análisis los principios generales que guían a las Naciones Unidas desde su fundación: Paz, Desarrollo y Derechos Humanos². La idea básica ha sido realizar un análisis que evidencie los problemas que significa construir en Guatemala una sociedad respetuosa de los derechos humanos, como única forma de asegurar un proceso sostenible de paz y desarrollo. De esta manera, se ha partido de un criterio que es el pivote de este esfuerzo: no habrá paz ni

¹ Instancia que reúne a los representantes de agencias del Sistema de Naciones Unidas residentes en Guatemala.

² El significado de estos principios ha sufrido algunos cambios a lo largo de las últimas cinco décadas. En primer lugar Derechos Humanos ha dejado de ser interpretado como un cuerpo de preceptos jurídicos en donde las libertades políticas se contraponen a los derechos económicos, sociales y culturales (interpretación bastante común durante el período de la Guerra Fría), favoreciéndose en la actualidad más bien una comprensión integral de dichos preceptos (no es posible la realización de derechos políticos, sin reconocimiento de derechos económicos, sociales y culturales; y viceversa). En segundo lugar, existe una comprensión más clara en este momento de la necesidad de reconocer derechos a grupos particularmente discriminados por siglos, tales como las mujeres, los niños y los pueblos indígenas (lo cual permite hacer más explícito el significado de la no-discriminación en la aplicación de los derechos humanos). En tercer lugar, el concepto de desarrollo ha perdido el carácter eminentemente economicista con el cual se le identificó por muchos años, comprendiéndose hoy que el desarrollo es más un proceso creciente de creación de capacidades esenciales para la vida, y no solamente el incremento paulatino en el nivel de ingresos de la sociedad. En cuarto lugar, hoy se entiende con mayor claridad que existe una interdependencia entre realización integral de los derechos humanos, el impulso de procesos de desarrollo humano y la sostenibilidad de los procesos de paz. De esta manera se favorece crecientemente un enfoque preventivo de los conflictos bélicos en el mundo a través de la creación de instituciones y programas capaces de hacer frente a las demandas de un desarrollo orientado a respetar los derechos humanos.

desarrollo en Guatemala sin realización de los derechos humanos para todos y todas las guatemaltecas.

Por otra parte, los derechos humanos no pueden ser alcanzados sin cerrar las inmensas brechas sociales que dividen hoy a la sociedad guatemalteca entre ricos y pobres, ladinos e indígenas, adultos y niños, habitantes del campo y habitantes de las zonas urbanas y transversalmente a todas estas categorías las brechas sociales existentes entre mujeres y hombres. Este hecho aparece plenamente reconocido en los **Acuerdos de Paz**, los cuales constituyen el punto de partida más significativo para construir una sociedad integrada por la realización de los derechos humanos, y no dividida por las múltiples formas de exclusión y discriminación señaladas.

Los Acuerdos de Paz y el proceso de cambio social derivado de los mismos redefinen las prioridades del desarrollo guatemalteco. De lo que se trata es de alcanzar un proyecto único de nación en el marco de la diversidad cultural y el diálogo intercultural, de la equidad de género, de las oportunidades sociales para las nuevas generaciones (salud, educación), de una cultura política democrática que sustituya la vieja cultura autoritaria y excluyente.

El análisis que se presenta en este documento parte por lo tanto de una pregunta básica: ¿Cuál es el principal obstáculo para asegurar un desarrollo que garantice la plena realización de los derechos humanos y la paz en Guatemala? A esta pregunta esencial se suman dos más que buscan profundizar en los hallazgos de la primera: ¿Cuáles son los factores que provocan una situación de privación de derechos humanos en el país, y por lo tanto obstaculizan un desarrollo y una paz sostenibles? y ¿Cómo se manifiesta esta violación a los derechos humanos, estos impedimentos para el desarrollo y la paz sostenibles?

La respuesta a estas interrogantes fundamentales constituye el cuerpo central del análisis presentado en los capítulos subsiguientes.

3. Estructura narrativa del Análisis de la Situación del País

La Evaluación Común de País está dividida en 6 capítulos. El primer capítulo explica el problema central de la sociedad guatemalteca desde la perspectiva del Sistema de Naciones Unidas: la exclusión social. Este apartado sirve para explicar las diferentes dimensiones de la exclusión social en Guatemala, y para mostrar con datos estadísticos cuáles son los principales efectos de la exclusión en el incumplimiento de los derechos humanos de la población guatemalteca.

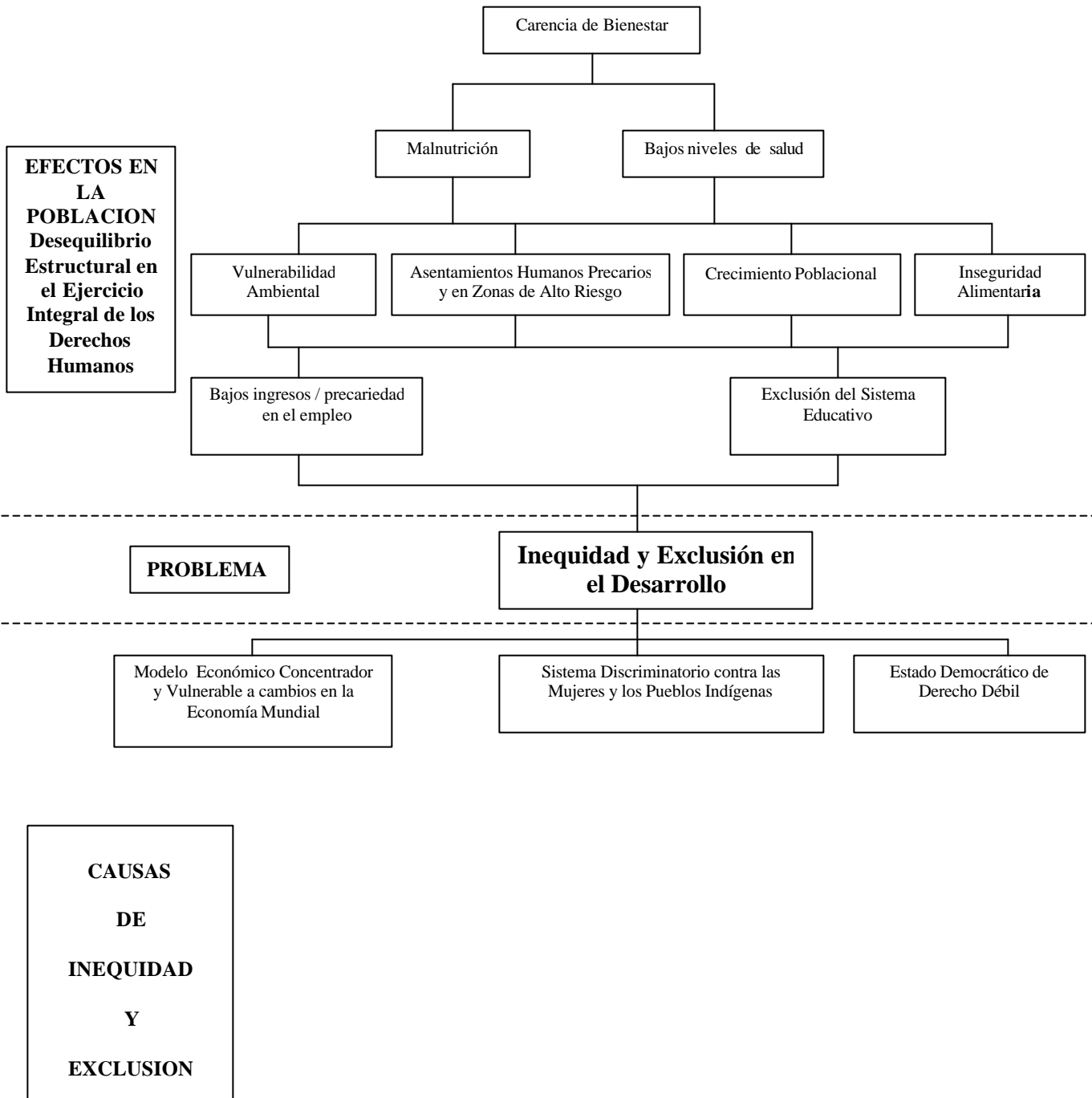
El segundo, tercer y cuarto capítulos analizan tres raíces básicas de la exclusión: el modelo económico concentrador, la debilidad del estado democrático de derecho y la existencia de un sistema cultural discriminatorio androcéntrico y etnocéntrico que repercute sobre las oportunidades de desarrollo individual y colectivo de las mujeres de todas las clases sociales, edades y etnias, y los pueblos indígenas. Cada uno de estos capítulos brinda evidencia sobre los orígenes históricos de los procesos económicos,

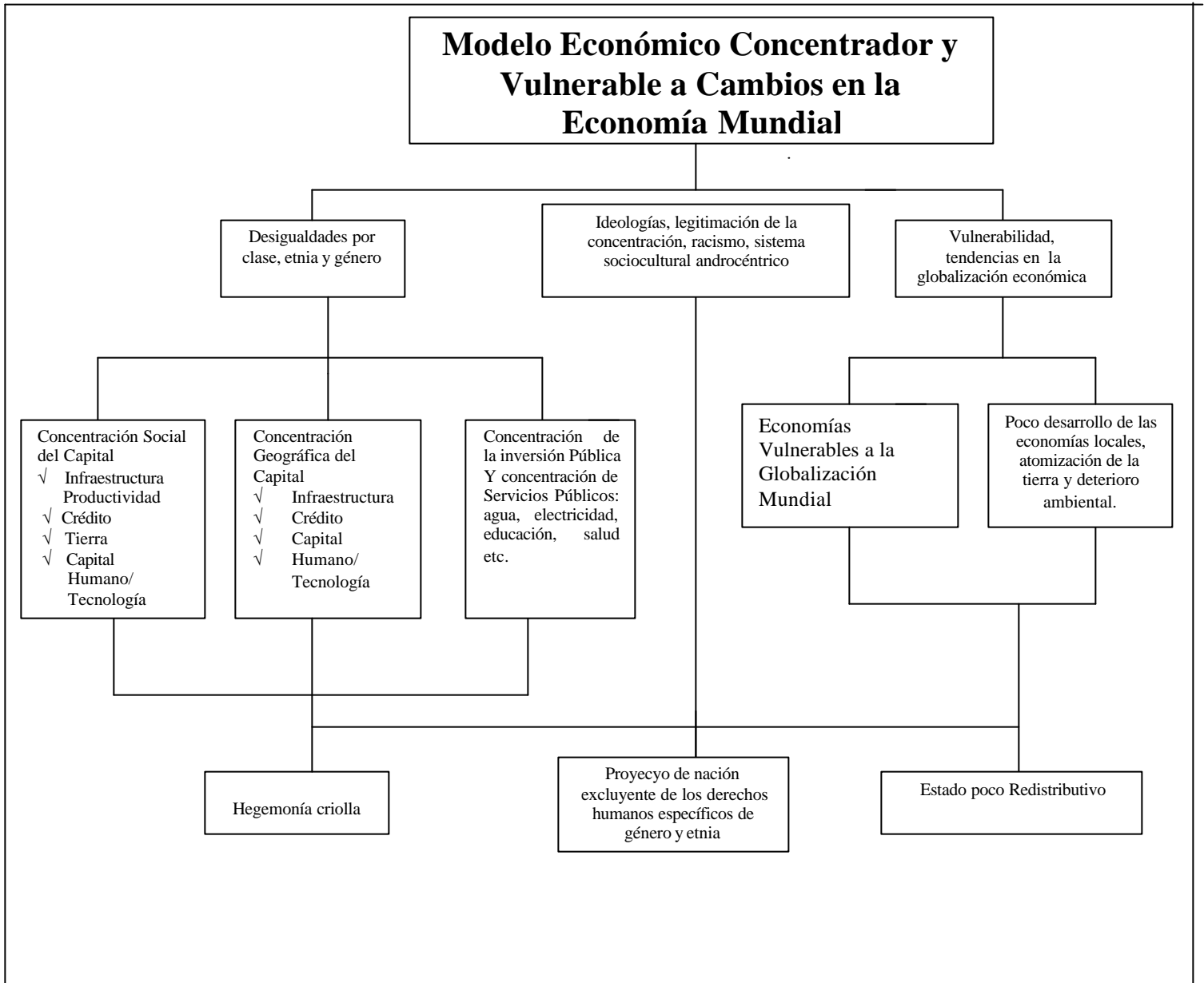
políticos y culturales descritos, así como en relación a variables que interactúan de tal manera que profundizan la exclusión de grupos sociales.

El quinto capítulo se enfoca en el análisis de las tendencias de los últimos 5 años luego de la firma de los Acuerdos de Paz. La idea en este caso es ofrecer una lectura más dinámica de como han evolucionado la sociedad guatemalteca en relación a los factores mencionados en los capítulos anteriores, y cómo dicho escenario configura espacios de oportunidades y desafíos de cara a la superación de la exclusión. El sexto y último capítulo analizan las características de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas. Se busca en este caso establecer un paralelismo entre el tipo de desafíos y oportunidades identificados en el capítulo 5, y las características de los programas apoyados por el Sistema en el país.

Las conclusiones hacen un balance sobre escenarios deseables que debería buscar el Sistema de Naciones Unidas con el objetivo de maximizar su impacto en cuanto a reducir el grado de exclusión social prevaleciente en Guatemala. De esta manera, se establecen algunos lineamientos sobre el tipo de respuesta que puede dar el Sistema ante el desafío de hacer de Guatemala una sociedad incluyente y respetuosa de los derechos humanos de todos los habitantes.

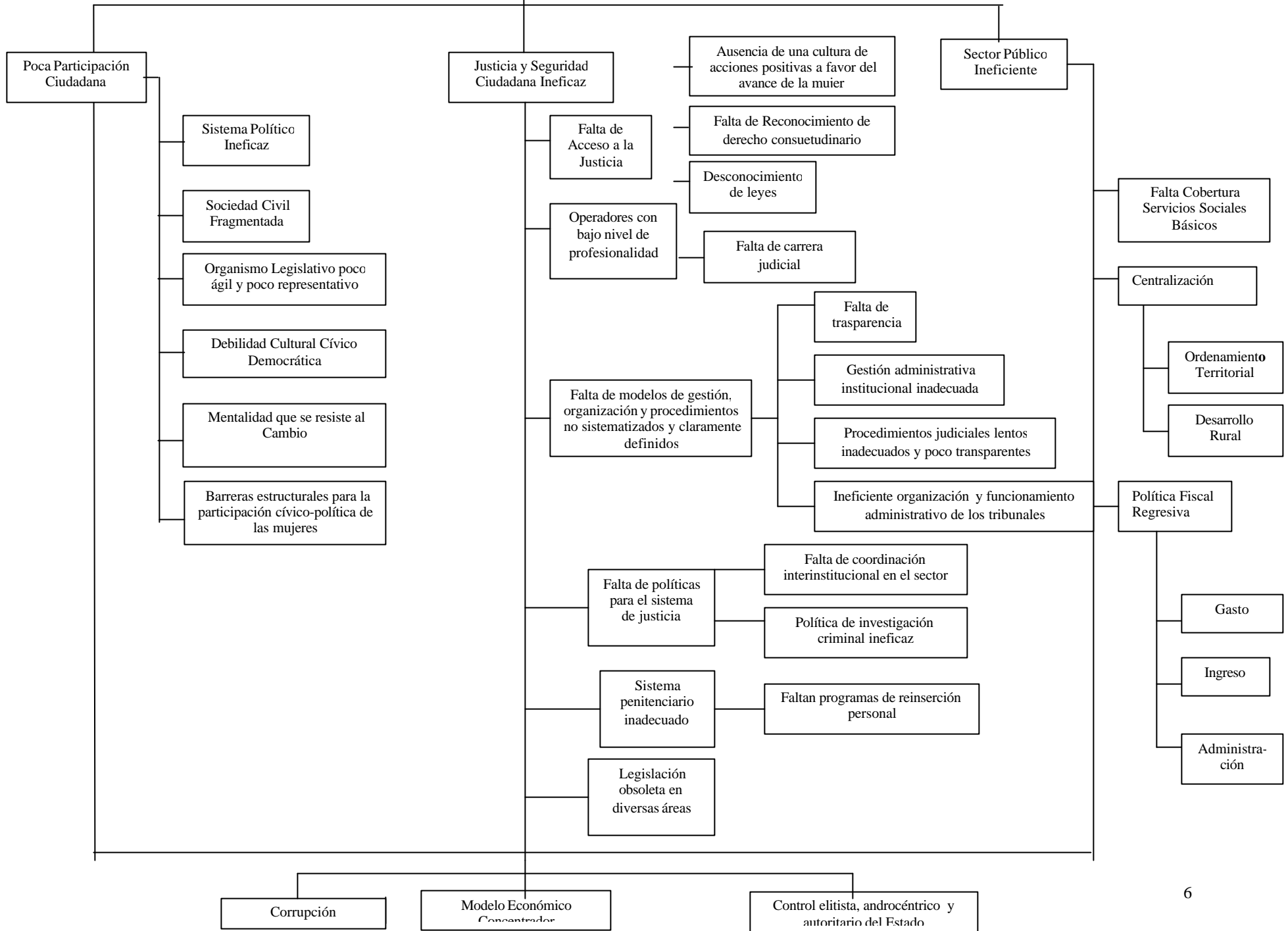
ARBOL DE CAUSALIDAD





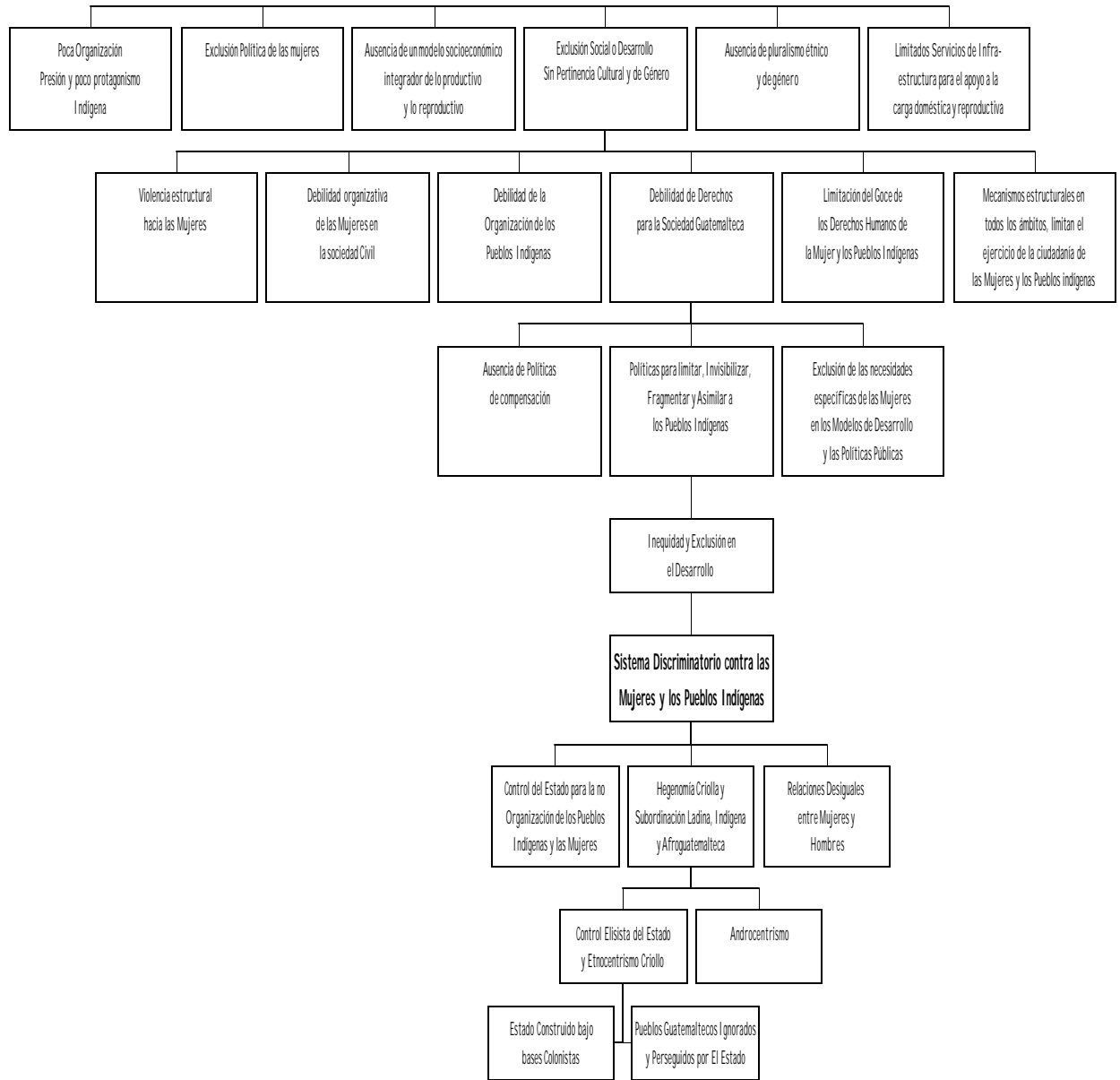
Estado Democrático de Derecho Débil

Análisis de la Situación del País - Guatemala Introducción



Análisis de la Situación del País - Guatemala Introducción

E
F
E
C
T
O
S



C
A
U
S
A
S

Capítulo 1

La exclusión social como problema central del desarrollo en Guatemala

1. Contexto general del país:

La población de Guatemala supera los de once millones de habitantes. Se estima que 2,5 millones de personas residen en la ciudad capital, de los que un porcentaje significativo habita en más de 700 asentamientos en situación de extrema precariedad. Guatemala tiene una población joven con promedio de edad de 17,5 años y de continuar su ritmo de crecimiento actual (2.6% anual) duplicará su población en el año 2.020.

Por otra parte, el Censo Nacional de Población de 1994 permitió evidenciar que aquellos que se identifican como indígenas, representan el 42% de la población total del país y la mayoría absoluta del área rural. El Censo también brindó información sobre el alto grado de ruralidad de la población guatemalteca, pues cerca de un 65% vive en el campo³ (en contraste con el promedio latinoamericano de solo 25% de la población). Es importante anotar que los departamentos con más bajo índice de desarrollo humano Alta Verapaz, Quiché, Totonicapán, Sololá, Huehuetenango y San Marcos están habitados por población mayoritariamente indígena. Asimismo, son las poblaciones que tienen el grado más alto de exclusión social; en la educación, servicios de salud, agua potable, como indicadores de necesidades básicas no satisfechas.

El Informe de Desarrollo Humano calcula el PIB per cápita ajustado en US\$4,100, lo cual le permite al país aparecer entre el grupo de naciones con un desarrollo humano medio. Esta aparente característica positiva lo es menos cuando se consideran los indicadores de pobreza, pues cerca de un 75% de la población se encuentra bajo la línea de pobreza (Banco Mundial). Las carencias materiales son principalmente consecuencia de una distribución del ingreso altamente regresiva, dado que Guatemala tiene el tercer índice más alto de desigualdad económica (lo supera solamente Brasil y Pakistán) entre 44 países de ingresos bajos medios en todo el mundo.

El nivel de exportaciones del país es también relativamente limitado, pues representan solamente un 18.6% del PIB. La mayor parte de estas exportaciones son de productos primarios –café y azúcar predominantemente-, los cuales han experimentado un crecimiento muy moderado en los últimos años (8.1% en 1997 y 6.0% en 1998). Esta dinámica es insuficiente para contrarrestar el nivel de importaciones, las cuales representaron un 27% del PIB en 1998. Como resultado, el país ha venido experimentando crecientes déficits comerciales, lo que para 1998 significó un saldo negativo de US\$1,572 millones.

³ Informe de Desarrollo Humano PNUD edición 1999, pag. 129

El único factor que compensa parcialmente la falta de dinamismo de las exportaciones es la existencia de remesas del exterior y el turismo. En cuanto al primer factor, las cuentas nacionales reportan transferencias del exterior por un valor cercano a los US\$700 millones (poco más del 5% del PIB) en 1998, un valor que ha crecido a lo largo de la década de los noventa, pero que es posible que se estanque o sufra ligeros retrocesos en los próximos años (para 1999, ya se registra una disminución de US\$50 millones, o sea un 7% menos que en 1998). Estas transferencias tienen un efecto positivo en el estímulo al consumo interno de sectores de población con bajos ingresos, así como en algunas formas de inversión pequeñas en sectores como comercio, agricultura y artesanía.

En relación con el turismo, el INGUAT informa que los visitantes del extranjero en 1999 aportaron al país cerca de US\$544 millones. Sin embargo, estas cifras deben ser contrastadas con las salidas de divisas correspondientes al turismo emisor.

Por otra parte, el déficit fiscal en 1998 está estimado en 2.5% del PIB, producto principalmente de un crecimiento significativo en los gastos de inversión del gobierno en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, que no ha sido acompañado de un aumento similar en la recaudación tributaria. Los ingresos tributarios continúan representando el talón de Aquiles del presupuesto estatal, pues su nivel es de solo un 10% del PIB (uno de los más bajos de América Latina), lo cual dificulta responder a las ingentes necesidades por servicios sociales básicos.

Como consecuencia de las restricciones en la inversión pública y la situación de pobreza ya descritas, menos de la mitad de los guatemaltecos y las guatemaltecas que viven en las zonas rurales cuentan con acceso al agua potable y solamente una cuarta parte tiene acceso a la electricidad. Además, Guatemala presenta una de las tasas de cobertura educativa más bajas en América Latina y entre los países de ingresos medios bajos, con una tasa neta de escolaridad primaria del 55%. Como consecuencia, cerca de 1/3 de la población es analfabeta.

Lo anterior es solo una primera indicación del principal problema que caracteriza a la sociedad guatemalteca: la existencia de una amplia exclusión social que impide a la mayoría la plena realización de sus derechos humanos. Esta situación ha prevalecido desde tiempos coloniales y es el principal motivo por el cual se originó el conflicto armado que afectó al país durante las últimas cuatro décadas.

El conflicto armado fue un proceso largo de violencia política y social que se inició a principios de los años 60, y alcanzó su nivel más agudo entre 1979 y 1984. El autoritarismo de los gobiernos militares (que se establecieron después del derrocamiento del gobierno del Coronel Jacobo Arbenz en 1954) dio pie a diversas manifestaciones de descontento popular. Aunque la mayor parte de esas manifestaciones fueron de carácter civil, desde 1962 se empezó a gestar una insurgencia armada en el interior del país (primero en Oriente y luego en Occidente).

La respuesta de las dictaduras ante estas diversas formas de descontento fue brutal: asesinato de opositores políticos, secuestro y desaparición de líderes populares, y, en el momento más cruento del conflicto, etnocidio en contra de la población maya, caracterizado por formas de persecución basadas en el género. La consecuente pérdida de legitimidad política y social de los regímenes militares dio paso a un nuevo escenario político de 1985 hasta nuestros días, en donde paulatinamente se ha ido ganando espacios y construyendo una institucionalidad democrática bajo la tutela de gobiernos presididos por civiles y electos por medio del sufragio.

El proceso de desmilitarización y democratización de la sociedad guatemalteca se vio claramente fortalecido con la suscripción de diversos acuerdos políticos entre los gobiernos civiles y la insurgencia armada con el fin de concluir las hostilidades entre la guerrilla y el ejército. La firma de estos Acuerdos de Paz (proceso que culminó en 1996) permitió sentar las bases para una nación que se comprometa a hacer realidad los derechos humanos de todos los guatemaltecos y las guatemaltecas. La reorientación de las prioridades gubernamentales para atender las necesidades sociales básicas de la población, la democratización de la vida social e institucional del país, el pleno reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres, la definición de políticas integradoras de los pueblos indígenas, así como la búsqueda de un sistema de seguridad y justicia efectivo y respetuoso de la dignidad humana, son algunos de los propósitos generales que orientan el proceso de paz y que han empezado a transformar a la sociedad guatemalteca.

La celebración de las primeras elecciones en tiempo de paz y en un clima de plena libertad, donde todas las corrientes ideológicas han podido participar sin ser sujetos de intimidaciones o violencia, es un indicador positivo de los logros alcanzados en el nuevo marco de la paz. Sin embargo, el proceso de paz enfrenta todavía grandes desafíos en temas como la seguridad ciudadana y el rol del ejército, la independencia y eficacia del sistema de justicia y la sostenibilidad de la inversión social en un marco de limitaciones fiscales.

Del éxito del proceso de paz depende la superación económica, social y política del país. Por su parte, el proceso de paz solo puede ser exitoso si se superan las formas diversas de exclusión social que ha sufrido la población guatemalteca a lo largo de los últimos cinco siglos.

2. La exclusión social: concepto general y sus diferentes dimensiones

Diversos investigadores y analistas sociales han analizado el concepto de exclusión social. Sin embargo el presente documento no pretende hacer una revisión de la literatura sobre el concepto. Lo que se propone en este sentido es un concepto de exclusión a partir de una definición operacional congruente con los objetivos y propósitos que guían al Sistema de las Naciones Unidas.

En ese sentido, se entenderá como exclusión social el proceso histórico y social por medio del cual se niegan los derechos humanos de las personas en razón de su

condición socioeconómica, su pertenencia a un determinado grupo étnico o cultura, su condición de género, su edad, y su adscripción ideológica o religiosa. Por lo tanto, la exclusión tiene un sentido claro de carencia de cumplimiento de los derechos humanos básicos, los cuales han sido reconocidos por el estado guatemalteco y por la mayor parte de países de la comunidad internacional.

La exclusión socioeconómica, se vincula con el bajo nivel de ingresos y la carencia de oportunidades para superar dicha situación. Las personas que juegan un rol subordinado en la división social y genérica del trabajo también obtienen de esta manera una porción limitada de la riqueza social. Las oportunidades a las cuales se tiene acceso a partir de esta condición material limitada contribuyen a reproducir el ciclo de la exclusión al transmitir la pobreza y la inequidad socioeconómica.

También la exclusión se asocia con la pertenencia a grupos étnicos cuya cultura es obligada a desaparecer o a subordinarse a otras culturas supuestamente superiores. Esto significa no solo la pérdida del idioma o del uso de trajes autóctonos, sino además la desaparición de la memoria histórica de un pueblo, y de sus concepciones sobre la humanidad y la naturaleza asociadas con formas de espiritualidad propias. A los mecanismos de exclusión por pertenencia cultural se suman las formas de discriminación patriarcal que afectan a las mujeres indígenas de todas las etnias.

Además la exclusión tiene una dimensión etaria, en donde la población infantil y juvenil, así como los adultos mayores, ven limitados sus derechos en razón de su debilidad como grupo de presión social. Esto se manifiesta en violaciones a sus derechos sociales básicos tales como la salud, la educación o la seguridad social. También la negación de derechos se expresa en diversas formas de violencia, maltrato o abuso en contra de niños, niñas, jóvenes o personas mayores, o en su “invisibilización” a través de la simple falta de atención a sus opiniones o puntos de vista. La exclusión etaria, a la vez, refleja la discriminación entre sujetos de género femenino y masculino que permea toda la sociedad.

La exclusión igualmente se refiere a la negación de derechos debido a la condición de género, lo cual afecta la plena realización de los derechos humanos de las mujeres de todas las clases, edades y grupo étnico. En este caso la exclusión se manifiesta en diversas formas de discriminación alimentadas por un concepto deshumanizante de las mujeres, según el cual éstas no merecen tener las mismas oportunidades y derechos que los hombres, pues están destinadas a jugar un rol subordinado en la sociedad.

La exclusión es el resultado de elementos económicos, sociales, políticos y culturales que se han articulado desde tiempos coloniales para generar un verdadero sistema social que niega los derechos humanos a la mayoría de la población guatemalteca. Esta línea de argumentación será explorada y profundizada en los siguientes capítulos del presente documento. En el presente acápite se describirán cuáles son las principales manifestaciones de la exclusión entre la población guatemalteca.

3. Principales manifestaciones de la exclusión:

a. Ingresos y Empleo

La falta de equidad y la exclusión derivada del modelo concentrador y dependiente han tenido un impacto directo en el nivel de ingresos de la mayoría de la población, así como en la calidad del empleo disponible. Por un lado, la falta de equidad y la exclusión se han traducido en bajos ingresos que impiden a la mayoría de la población satisfacer sus necesidades básicas. Por otra parte, la precariedad de los empleos impide el establecimiento de relaciones laborales formales que garanticen ciertos derechos mínimos, volviendo aún más vulnerable la situación socioeconómica de las familias.

La Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos (ENIGFAM, 1999) revela algunos indicadores de la situación descrita. En cuanto al nivel de los ingresos, casi un 22% de los hogares recibe un ingreso mensual inferior a 1.000 quetzales mensuales (poco más de US\$120), y un 75% de los hogares percibe ingresos por debajo del promedio nacional. La satisfacción de necesidades básicas se ve obviamente limitada por la precaria situación económica.

En claro contraste, el 4% de los hogares con mayores ingresos concentra cerca del 27% de los ingresos totales del país (en comparación con el 22% de los hogares más pobres, que solo acceden al 4% de los ingresos totales del país). En razón de esta situación, los hogares más ricos del país perciben ingresos promedio mensuales casi 560 veces más altos que los ingresos de los hogares más pobres (113 mil quetzales mensuales en los hogares con mayores ingresos, comparado con 200 quetzales mensuales en los hogares con mayores carencias materiales).

La precariedad laboral se manifiesta también en la baja calificación de la mano de obra, pues un 39% de los hogares son jefeados por trabajadores no calificados cuya rotación laboral es muy alta (generalmente se ubican en empleos no regulares). Si a estos se suman los agricultores y artesanos, el 70.5% de los jefes de hogar se ubican en labores que generalmente no dependen de contrataciones formales, encontrándose totalmente desprotegidos ante situaciones de cesantía, enfermedad o accidentes laborales.

Los bajos ingresos y la precariedad laboral también son consecuencia de condiciones institucionales derivadas de la debilidad del Estado Democrático de Derecho y del Sistema Cultural Discriminatorio en contra de las mujeres y los pueblos indígenas. Por un lado, la organización de los trabajadores asalariados y de los campesinos ha sido víctima de la política de represión instaurada a partir de gobiernos autoritarios⁴, lo cual ha debilitado la capacidad de negociación de estos sectores. Por otra parte, los salarios

⁴ La Comisión de Esclarecimiento Histórico produjo evidencia contundente sobre el secuestro y asesinato de dirigentes sindicales y campesinos durante los 35 años del conflicto armado. Un ejemplo reciente de esto es el caso sucedido en octubre de 1999, donde dirigentes sindicales en Izabal fueron obligados a renunciar a sus cargos directivos y tuvieron luego que huir del país debido a amenazas de muerte (MINUGUA).

mínimos fijados por ley, a pesar de la coyuntura de crecimiento económico que se ha vivido en los últimos años, han tendido a caer en términos reales en sectores tales como la agricultura y el comercio (alrededor de un 5% en ambos casos, para el período 1995-1998, según datos del IDH 1999).

La discriminación de género también ha jugado un papel central en los bajos ingresos y la precariedad del empleo. La incorporación de las mujeres al mundo laboral no se hace en condiciones equitativas a los hombres, prevaleciendo la discriminación salarial, la segregación laboral (ciertos empleos no son accesibles a las mujeres en razón de los roles discriminatorios de género prevalecientes y las barreras estructurales para su desarrollo integral) y el irrespeto a derechos fundamentales como la seguridad social en caso de maternidad. Esto se suma a la invisibilidad del trabajo doméstico cuyo aporte tanto en el hogar como en las actividades productivas no es reconocido por la sociedad y reflejado en las cuentas nacionales.

De esta forma, la Población Económicamente Activa femenina abarca a un 19% del total, en las siguientes ramas de actividad: agricultura 6,4%, industria manufacturera 19,9%, construcción 2,2%, en comercio 40,3%, transporte 6,7% y servicios 79,8%. Comercios y servicios son los sectores que más ocupan el trabajo de las mujeres y por ello se consideran como trabajos “feminizados” y terminan por reforzar el rol social asignado a las mujeres.

En los últimos años se ha registrado un incremento de la participación femenina en la actividad económica generadora de ingresos (30% de la PEA total según la ENIGFAM 1999). Este fenómeno se debe a las necesidades económicas de las familias (particularmente en las ciudades), y al incremento en la demanda por fuerza laboral femenina, que por ser más barata es más requerida en las industrias de textiles y de alimentación. De esta manera, la mayor parte de mujeres que trabajan (51% del total de la PEA femenina, 1999), lo hacen en industrias textiles o en servicios como hoteles y restaurantes, siendo la agricultura una actividad tradicional cuyo peso relativo tiende a disminuir (35% del total de la PEA femenina, 1999).

En cuanto a la calidad de los empleos, un importante porcentaje trabaja por cuenta propia (sector informal; 40% de la PEA femenina), razón por la cual existe volatilidad de los empleos, bajos salarios, precariedad en el ejercicio de los derechos laborales y sindicales, juntamente con limitaciones hacia la organización.

Los factores mencionados contribuyen en gran medida al fenómeno social denominado como feminización de la pobreza, consistente en una creciente sobrerrepresentación de las mujeres en el conjunto de la población pobre. Según la ENIGFAM, el ingreso promedio de los hogares jefeados por mujeres es aproximadamente un 20% menor al de los hogares en donde la jefatura es ejercida por hombres. De la misma forma, del total de hogares jefeados por mujeres un 26% percibe menos de 1,000 quetzales como ingreso mensual, en contraste con un 20% para el caso de hogares de jefatura masculina.

Así mismo, la discriminación étnica también se ha manifestado en los bajos ingresos y la precariedad del empleo. Los pueblos indígenas están sobrerrepresentados entre los

pobres, y constituyen la mayoría de trabajadores no calificados, agricultores y artesanos. En correspondencia, la ENIGFAM revela que del total de hogares con un ingreso menor a 1,000 mensuales, un 64% son familias indígenas. Congruentemente con esto, el ingreso promedio de los hogares indígenas es un 50% menos que el de los hogares compuestos por familias ladinas.

b. Educación y Cultura Democrática

Las carencias materiales también inciden en la exclusión educativa, pues muchas familias de escasos recursos se ven obligadas a no enviar a sus hijos o hijas a la escuela, o a retirarlas del sistema educativo tempranamente e incorporarlas a las actividades económicas, debido a la necesidad de contar con el soporte laboral de los niños y niñas.

En este sentido, la ENIGFAM indica que un 19% de los hogares tiene menores que no asisten a la escuela (25% en el caso de las zonas rurales). El 30% de estos hogares argumenta carecer del dinero suficiente para costearse los estudios (este argumento es esgrimido en un 41% de los menores que se encuentran fuera de la escuela en las zonas urbanas).

No es de extrañar, por lo tanto, que la ENIGFAM estime que un 20% de los niños entre 10 y 14 años se encuentran ocupados en actividades que generan algún ingreso para sus familias (sin tomar en cuenta que las niñas además que se dedican a las labores del hogar). De los niños que forman parte de la población económicamente activa, un 36% percibe ingresos como obrero o empleado del sector privado y un 61% realiza actividades no remuneradas para su familia (la mayoría de ellos en labores agrícolas). No existen datos relacionados con el extendido empleo doméstico de las niñas, en su mayoría indígenas, las cuales se encuentran expuestas a todo tipo de violación de los derechos humanos sociales y laborales, incluyendo la violación y el acoso sexuales.

La debilidad del Estado Democrático de Derecho se expresa en las escasas coberturas educativas. Esta situación es consecuencia de décadas de baja inversión en la educación y una consistente política que condenaba a la exclusión educativa a las familias pobres guatemaltecas. Datos de la CEPAL (1999) revelan que Guatemala dedica a la inversión educativa solamente un 1.8% del PIB, mientras el promedio latinoamericano es más del doble (4.5% del PIB).

Esta situación ha sido una constante durante décadas, lo cual se refleja en el hecho de que, nuevamente según la ENIGFAM, cerca del 35% de la población mayor de 15 años no ha entrado nunca en la escuela y un 22% no ha logrado cursar más allá de tercer grado de primaria (por lo que podrían ser considerados como analfabetas funcionales). En concordancia con esta situación, el Informe Mundial de Desarrollo Humano reporta que solo el 50% de los niños que entran a la escuela logran llegar hasta el Quinto Grado (WDR 1999).

El peso del Sistema Cultural Discriminatorio se hace sentir en el hecho de que los dos sectores más excluidos de la educación han sido los pueblos indígenas y las mujeres.

Con respecto a los indígenas, las dos regiones con mayor tasa de analfabetismo son predominantemente habitadas por población maya (las regiones Norte y Noroccidente; con tasas de analfabetismo de 45% y 49%, respectivamente según la ENIGFAM 1999).

Además la escuela está estructurada como agente de devaluación de la propia cultura y de incorporación al código de la sociedad nacional hispano hablante, en condiciones de inferioridad. Opera en base a maestros castellano hablantes en medios indígenas monolingües, lo cual incide en los altos niveles de deserción y reprobación escolar.⁵ Al mismo tiempo, la escuela es un agente determinante de la devaluación del rol de la mujer y la transmisión de estereotipos de género que justifican y fortalecen el sistema cultural androcéntrico y el círculo de la discriminación y exclusión de las mujeres.

En el caso de las mujeres, no sólo se encuentran mayormente representadas en la población analfabeta (37% de mujeres son analfabetas en comparación con 24% en el caso de los hombres), sino además también poseen menor escolaridad (21% no supera el tercer grado de primaria, contra 24% en el caso de los hombres). Las mujeres indígenas, triplemente excluidas por su condición social, étnica y de género, presentan las tasas de analfabetismo más altas, con casi un 51% de mujeres indígenas en edad fértil (15 a 49 años) que no han tenido acceso al sistema educativo (datos de la Encuesta de Salud Materno Infantil, ENSMI 1998-99).

En Guatemala, no sólo hay una marcada diferencia entre la educación de las niñas indígenas y la de los demás niños, sino también entre ésta y la de los niños de su misma etnia. Las niñas indígenas cursan en promedio sólo un año de estudio, lo que se compara con 1.8 en el caso de los varones, 4.0 en el de las niñas no indígenas y 4.5 en el de los niños no indígenas.⁶

En cuanto a la cultura democrática, encuestas de opinión diversas han reflejado el pesimismo político de la población sobre el sistema de gobierno. Un indicador crítico de esta situación es el hecho de que las nuevas generaciones carezcan de una opinión optimista sobre la democracia, pues un 40% opina que la democracia no permite resolver los problemas que enfrenta el país (FLACSO, 1998).

La resolución violenta de conflictos en el ámbito local también es otro signo de la falta de confianza en la democracia y en patrones de conducta democráticas. La evidencia más clara de esta forma violenta de resolver conflictos en las comunidades es el fenómeno de los linchamientos que ha ganado fuerza en los últimos años.

c. Medio Ambiente

Las condiciones de pobreza generadas por los bajos ingresos, la precariedad en el empleo y la exclusión del sistema educativo generan una enorme vulnerabilidad ante las condiciones ambientales. Los cambios climáticos, los movimientos telúricos, la erosión y degradación de suelos, y las pobres condiciones sanitarias son todos fenómenos que

⁵ PNUD, Obra citada, pag. 58

⁶ Datos WID, 1998.

tienen una mayor incidencia entre la población pobre. La falta de control sobre el ambiente agudiza las condiciones precarias de vida de las mujeres y los hombres que viven en condiciones de pobreza, y constituye por lo tanto un factor explicativo del desequilibrio estructural en el ejercicio de los derechos humanos prevaleciente en la sociedad guatemalteca.

El huracán Mitch vino a comprobar la vulnerabilidad ambiental en que viven muchas comunidades rurales. La deforestación (calculada en cerca 100.000 hectáreas de bosque por año, IDH 1999) ha estado provocando una gradual erosión de los suelos, lo cual redujo la capacidad de absorción de la humedad en la tierra durante las copiosas lluvias generadas por el Mitch. La mayor parte de comunidades afectadas se encontró consecuentemente en las laderas y valles de cuencas hidrográficas donde se ha extendido más la deforestación. Un factor determinante de esta situación es el hecho de que la pérdida de suelos alcanza entre 20 y 300 toneladas por hectárea por año en las regiones no deforestadas y entre 700 y 1100 toneladas por hectárea por año en las regiones deforestadas (PMA,2000). Entre las consecuencias del huracán Mitch hay que señalar la agudización de las brechas de género en las zonas afectadas.

d. Población

Los sectores pobres se enfrentan a tasas de crecimiento poblacional mayores al promedio del país (el promedio es de 2.5% anual para la última década), como consecuencia directa de los bajos ingresos y la exclusión del sistema educativo e indirecta de los factores estructurales de discriminación cultural por género. Esto significa que las mujeres, y particularmente, las mujeres indígenas, enfrentan tasas de fecundidad altas que amenazan tanto su salud y la de sus hijos, como su participación política y social en el tejido nacional.

En este sentido, la ENSMI 1998-1999 (a la cual nos referiremos como ENSMI 99) indica que el promedio de hijos vivos que se espera tengan las mujeres guatemaltecas durante su vida reproductiva (comúnmente denominada como Tasa Global de Fecundidad) es de casi 5 niños por mujer. Este promedio es más elevado entre las mujeres que han sido excluidas del sistema educativo (tasa de fecundidad de casi 7 hijos por mujer), las mujeres indígenas y las que viven en zonas rurales (casi 6 hijos por mujer, en ambos casos).

La fecundidad alta se ve favorecida además por los embarazos desde edad muy temprana. De esta manera, un 22% de las adolescentes entre 15 y 19 años ya son madres o se encuentran embarazadas. El porcentaje es aún más elevado entre las adolescentes de zonas rurales (26%), las indígenas (26%), pero sobretodo las que se han visto excluidas del sistema educativo (40.5%).

Otro factor que incide en la fecundidad es el uso de métodos de planificación familiar. Solamente un 38% de las mujeres utiliza algún método de prevención de embarazos, porcentaje que es más reducido entre las mujeres de zonas rurales (28%), las mujeres sin educación (19%), y particularmente las mujeres indígenas (13%). Las actitudes de las

parejas con respecto a la planificación familiar se vinculan con la escasa comunicación: un 38% de las parejas nunca discute sobre planificación. También se registra una actitud conservadora por parte de los hombres con respecto a la planificación: al menos un 10% de las mujeres que desea planificar no puede hacerlo porque sus esposos lo desapruaban, del total de hombres, el 65% desapruaba la planificación. Sin embargo, el 25% de las mujeres está en desacuerdo con la planificación familiar.

Sin embargo, existe también una necesidad insatisfecha para limitar o espaciar los nacimientos estimada en un 23% de las mujeres que viven en unión con un hombre. Esta necesidad insatisfecha es más pronunciada entre las mujeres de las zonas rurales (27%), las que no poseen educación (29%), y las indígenas (30%).

e. Seguridad Alimentaria

El crecimiento poblacional, la fragmentación excesiva de la tierra en el altiplano (ver capítulo 2), las formas de explotación agrícola (infrasubsistencia y subsistencia), y la fragilidad de los suelos en el altiplano y de otras regiones montañosas (66,460 km² susceptibles a erosión debido a su ubicación en laderas de montaña) ya señalados, crean condiciones de alta vulnerabilidad ambiental que inciden directamente en la seguridad alimentaria de la población más pobre del país.

El consumo de alimentos de la población está particularmente vinculado a granos básicos como el maíz (71% del consumo de granos básicos; alimento básico en 99% de los hogares), el frijol (11% del consumo de granos; alimento básico en 98% de hogares), y el trigo (13% consumo de granos; 76% de hogares). En el país se produce maíz y frijol, siendo esta la alimentación básica de las familias pobres tanto en el campo como en las ciudades. En el caso de los minifundios, la tecnología actual (productividad de maíz y frijol por hectárea) determina que para alimentar una familia de 5 miembros se requiere al menos 1.2 hectáreas por familia. Sin embargo, la mayor parte de minifundios en el altiplano occidental no supera las 0.2 hectáreas por familia⁷. No es de extrañar, por lo tanto, que la producción de alimentos se incrementara solamente 17% entre 1990 y 1997, mientras que la población creció en un 20% a lo largo del mismo período.

El consumo per cápita en 1996 era de 2,191 kilocalorías (el índice mínimo requerido para el país es de 2,254 Kcal). Los bajos índices de ingestión calórica, se vinculan en gran medida con los bajos salarios mencionados anteriormente, pues el ingreso mínimo para garantizar el acceso a la canasta básica alimentaria para una familia de 5 miembros es de 38.50 quetzales por día, mientras el salario mínimo en el campo (tareas agrícolas) es de apenas 19.65 quetzales.

Como se verá más adelante, la baja ingestión calórica y la creciente debilidad en la producción de alimentos ha incidido en las persistentes tasas de desnutrición existentes en el país.

f. Asentamientos Humanos

⁷ PMA, 2000

La pobreza también tiene un impacto sobre la calidad de la vivienda a la cual tienen acceso las familias, así como en la calidad de los terrenos en los cuales pueden levantar dichas viviendas. Como resultado, los asentamientos humanos son sumamente precarios, construidos con materiales y en dimensiones que generan altos riesgos de salud. Además, como ya se ha señalado, la ubicación de las viviendas genera riesgos ante amenazas naturales que pueden por lo tanto transformarse fácilmente en desastres.

En relación con la calidad de las viviendas, la ENIGFAM reveló que casi un 41% de las mismas poseen piso de tierra (60% en las zonas rurales). Los techos son predominantemente de láminas metálicas (69%) o tejas (13% a nivel nacional y 19% en zonas rurales). Las paredes son construidas en un 33% con materiales que permiten un alto grado de exposición a los factores ambientales (con un 18% de hogares con paredes de láminas metálicas; un 24% en zonas rurales).

Además un 39% de los hogares ubica la cocina dentro de la vivienda sin ninguna separación de paredes, aspecto que es preocupante dado que el 61% de las cocinas utilizan leña o palos como combustible con el consecuente impacto en la calidad del aire dentro de la vivienda. La calidad del ambiente en el hogar y su entorno también se ve afectada por el hecho de que un 15% de los hogares (24.5% en zonas rurales) carece de servicio sanitario. Otro factor perjudicial es el hacinamiento (definido como hogares con más de tres personas por cuarto) que afecta al 55% de los hogares a nivel nacional y al 68% en las zonas rurales.

No existen datos exactos sobre la ubicación de viviendas en zonas de alta vulnerabilidad ambiental, pero existe sin duda alguna una evidencia clara de que un porcentaje importante de hogares se ubica en zonas fácilmente afectadas por crecidas de ríos, deslaves de tierra o fallas tectónicas (los tres factores vinculados a los desastres que históricamente han causado mayores daños materiales y humanos en Guatemala). Esta es una situación que se ha hecho bastante evidente con el terremoto de 1976 y, más recientemente, con el paso del Huracán Mitch. Además todos los años durante la temporada lluviosa se reportan deslizamientos de tierra e inundaciones en las zonas cercanas a los ríos, tanto en barrancos como en planicies. La mayor parte de los damnificados son pobladores pobres de la capital, y habitantes de las zonas rurales en la Costa Sur y en Oriente.

g. Violencia

Las dificultades sociales que enfrenta la mayor parte de la población generan un clima de violencia que se expresa tanto al interior de los hogares como fuera de ellos. En cuanto a la violencia intrafamiliar⁸, que afecta tanto a niños y niñas como a mujeres, las formas de agresión más comunes son el maltrato físico y psicológico, la agresión sexual, la intimidación, las amenazas de muerte y el abandono del hogar sin asumir

⁸ En el capítulo 4 se hace un análisis de la tolerancia institucional ante la violencia intrafamiliar.

responsabilidades con respecto a los hijos⁹. Las agresiones más graves que pueden conducir a severas consecuencias en la salud física y psicológica, hasta la muerte, de las víctimas generalmente son causadas por hombres, aunque la agresión física y psicológica contra los menores también es provocada por las madres.

En el caso de niños y niñas, los casos atendidos en hospitales y las denuncias presentadas ante la Comisión Nacional contra el Maltrato Infantil y la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos reflejan un patrón donde lo dominante es la agresión física (más del 60% de los casos), seguido por el abandono (15%) y el abuso sexual (15%).

Al daño psicológico y físico derivado de las agresiones dentro del hogar, hay que adicionar el impacto de la violencia social. En este sentido es importante notar que el país posee altas tasas de delincuencia¹⁰, predominando en particular el robo de vehículos (67 por 100.000 habitantes), los heridos por delito intencional (45 por 100.000), los muertos por delito intencional (30 por 100.000), y los robos (29 por 100.000). Con una menor incidencia en los registros también se presentan las violaciones sexuales y secuestros, pero se reconoce que ambos tipos de delito no son denunciados en un amplio porcentaje, y por lo tanto existe un subregistro importante.

La violencia social tiende a presentarse con mayor frecuencia en la capital y en los departamentos con bajo porcentaje de población indígena (Oriente fundamentalmente). De esta manera, la tasa de delitos y faltas en los departamentos cuya población es mayoritariamente indígena se calcula que es un 60% menor que la de los departamentos con población fundamentalmente ladina y casi nula si se compara con la tasa de delitos y faltas para la capital¹¹. Además la mayor parte de denuncias por delitos involucran a hombres y no a mujeres.

Tanto la violencia social como la violencia intrafamiliar se vinculan directamente con la callejización de los niños de ambos sexos y con el involucramiento de los jóvenes en actividades ilícitas desde edades muy tempranas, incluyendo la prostitución forzada. Estudios cualitativos¹² han revelado que las tres razones principales por las cuales los menores deciden abandonar sus hogares son el maltrato, el abandono (es decir, la carencia de responsabilidades de los padres con respecto a sus hijos) y la desintegración familiar. Los niños que abandonan sus hogares se ven enfrentados a una situación de violencia en las calles, por lo cual organizaciones no gubernamentales reciben

⁹ Según reportes de la Defensoría de los Derechos de la Mujer y del Consejo Nacional contra el Maltrato Infantil. Es importante en todo caso enfatizar que las denuncias registradas solo constituyen una fracción (probablemente minoritaria) del problema, por lo que el brindar datos con base en las denuncias puede inducir a conclusiones erradas si se utilizan como evidencia empírica válida para el universo de las familias.

¹⁰ Sobre este tema se utilizan los datos presentados por el Informe de Desarrollo Humano 1999 (“Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano”).

¹¹ Para 1998 el Organismo Judicial estimaba que la tasa de delitos de la capital era de 1.114 por 100.000 habitantes, en comparación con 24 por 100.000 habitantes en los departamentos cuya población es mayoritariamente indígena.

¹² IDH (1998), Casa Alianza (1999), UNICEF (1999).

constantes denuncias sobre atropellos a sus derechos humanos. Estos atropellos son principalmente agresiones físicas, actitudes abusivas por parte de autoridades y homicidios. La mayor parte de los agresores son personas particulares o personas no identificadas, pero también se involucran en estas acciones de abuso autoridades policiales y personal privado de seguridad.

h. Nutrición y Salud

La inseguridad alimentaria, el crecimiento poblacional y la vulnerabilidad ambiental tienen un efecto directo sobre la nutrición de las personas. En particular, los grupos más pobres sufren las consecuencias de la desnutrición desde edades muy tempranas (menores de cinco años), así como deficiencias nutricionales (anemias, deficiencias de vitamina A, etc.) durante la etapa del crecimiento infantil. Así, la ENSMI 99 revela que los niños y niñas menores de 5 años con peso menor al adecuado para su edad (llamada desnutrición global) representan un 24% del total de menores en ese grupo de edad.

La desnutrición global afecta particularmente a los niños y las niñas que habitan en zonas rurales (29%), a los de hogares indígenas (34%), pero sobretodo a los que viven en hogares cuyas madres carecen de educación formal (35%). A nivel regional, la mayor parte de niños y niñas desnutridos se ubican en las regiones de Nor-Occidente (33%), Sur-Occidente (29%) y Nor-Oriente (29%). Esta última región presenta además el porcentaje mayor de niños y niñas cuyo peso no es adecuado para su talla (5.8%, indicador conocido como desnutrición aguda).

Otro indicador de malnutrición es el porcentaje de niños y niñas menores de cinco años que se ven afectados por la anemia (bajos niveles de hemoglobina en la sangre). En relación con esto, la ENSMI indica que un 63% de los menores de 5 años se encuentran afectados por una condición anémica, situación que no presenta una mayor diferenciación por condición de género.

La malnutrición también afecta de una manera particular a las mujeres en edad fértil, contribuyendo a generar problemas de morbilidad y mortalidad entre las mujeres gestantes y lactantes. La ENSMI indica que un 24% de todas las mujeres entre 15 y 49 años que tuvieron un niño en los 5 años antes de la encuesta, se encuentran padeciendo de anemia. Este porcentaje es visiblemente mayor en aquellas mujeres embarazadas en el momento de la encuesta, pues en dicho grupo un 51% de mujeres reportó niveles de hemoglobina bajos.

Todos los factores mencionados en este acápite tienen un efecto directo en la salud de las personas, particularmente en la salud de los y las más pobres. Los altos índices de morbilidad y mortalidad por enfermedades prevenibles (infecciones respiratorias, infecciones diarreicas, enfermedades transmitidas por vectores, etc.) son la consecuencia de factores directamente asociados con la pobreza y la exclusión social, factores que han sido analizados en el presente acápite.

En cuanto al SIDA, entre 1984 y 1999 se han reportado 3,411 casos en todo el país, correspondiendo más de la mitad a la zona metropolitana de la capital (1,790 casos, 69% del total). Fuera del casco capitalino, los departamentos que han reportado mayor número de casos de SIDA han sido Quetzaltenango (249 casos), Izabal (199), Escuintla (196), Suchitepéquez (178), y Retalhuleu (125). Todavía no existen datos desagregados por sexo de la incidencia y propagación de la epidemia. Cabe mencionar que el conjunto de la ausencia de servicios especializados, su alto costo general y fenómenos culturales que tienden a no querer visible el problema por parte de las personas afectadas, se traduce en una mayor carga de trabajo para las mujeres.

La prevalencia de morbilidad refleja en alguna medida los riesgos de salud que enfrenta la población. Sin embargo, los indicadores de mortalidad son también muy reveladores de la situación de salud existente. En este sentido es importante notar la alta incidencia de muertes producto de accidentes (3.077 defunciones en 1998, según el MSPAS) y de asesinatos (2.376 defunciones), siendo la mayor parte de estos últimos reportados en la capital y departamentos de Oriente (Izabal, Jutiapa, Escuintla, Chiquimula y Santa Rosa). Así mismo, en el caso de las muertes de los niños y niñas menores de 1 año destacan las provocadas por neumonías (40% de las muertes de los menores de 1 año) y por diarreas (17%), sobretodo en los departamentos de Occidente (Totonicapán, Quetzaltenango, San Marcos, Chimaltenango).

La ENSMI 99 también revela evidencia sobre la mortalidad de los menores de 5 años (otro de los indicadores de salud más relevantes). En este sentido, se repiten ciertos patrones básicos que se han observado con anterioridad tales como la mayor incidencia de la mortalidad en las zonas rurales (69 por mil nacidos vivos, en comparación con el promedio nacional de 65 por mil nacidos vivos), pero particularmente las grandes brechas que separan a la población indígena y la población sin educación formal.

En cuanto a la mortalidad de las mujeres, es particularmente preocupante el alto índice de muertes pues registros del INE señalan que en 1998 se dieron 97 muertes de mujeres por cada 100,000 niños nacidos vivos. La mayor incidencia de la mortalidad materna se da en los departamentos de Alta Verapaz (246 muertes de mujeres por 100,000 nacidos vivos), Huehuetenango (163 muertes por 100,000 nacidos vivos) y Sololá (154/100,000), así como en las subregiones de Petén Suroccidental (256/100,000) e Ixcán (279/100,000). A eso hay que añadir las muertes por consecuencia de la violencia doméstica y los asaltos sexuales todavía invisibilizadas en las estadísticas públicas.

Como consecuencia de los perfiles de morbilidad y mortalidad señalados, la esperanza de vida al nacer continua siendo relativamente baja en el país (67 años en 1998, según proyecciones del INE)

El resultado final del desequilibrio estructural en el cumplimiento de los derechos humanos es la carencia de bienestar para la población y la carencia de un proyecto compartido de nación. La ausencia de bienestar constituye por lo tanto la evidencia más clara de que los derechos humanos de la mayoría de guatemaltecos y guatemaltecas no son cumplidos, en claro contraste con una minoría que alcanza

una ciudadanía más plena, y por lo tanto un concepto de bienestar más integral. El principal desafío de Guatemala para el próximo siglo es superar esta situación de exclusión y lograr que todas las personas alcancen niveles superiores de bienestar a través del ejercicio integral de sus derechos como seres humanos.

Capítulo 2

Las raíces de la exclusión (1): Un modelo económico concentrador y vulnerable ante cambios en el mercado mundial

Uno de los factores determinantes para explicar la profunda desigualdad que caracteriza Guatemala es la consolidación histórica de un modelo económico definido por la concentración de la riqueza y los recursos, la falta de consolidación interna, la alta vulnerabilidad ante cambios en la economía mundial y altamente dependiente de los bajos salarios como principal factor de competitividad.

Mientras el proceso económico concentrador impide una mejor distribución de la riqueza, la inserción en el mercado mundial estimula el mantenimiento de una economía basada en una desvalorización del capital humano y la falta de consolidación interna de las economías regionales.

Estas características tienen un efecto directo sobre la falta de equidad y exclusión del desarrollo de la mayor parte de la población, principalmente de la que habita en áreas rurales y tienen un impacto particularmente fuerte entre las mujeres y los indígenas, grupos donde se agudizan las condiciones que favorecen la pobreza.

1. Raíces históricas del modelo económico concentrador

Las raíces históricas de la concentración de la riqueza y de la dependencia económica del país se encuentran en el principio del período colonial en la consolidación de la hegemonía de un grupo terrateniente que, después de la independencia, construyó un modelo de Estado de carácter excluyente y geográficamente limitado a las áreas donde se ubicaron los productos de agroexportación que permitían una inserción en el mercado internacional.

En el campo económico esto significó una estructura de propiedad de la tierra altamente concentrada entre pocas familias, la cual se volvió aún más concentrada después de la Independencia, con la expropiación de las propiedades de la Iglesia Católica y de las tierras comunales que pertenecían a las comunidades indígenas.

La concentración de la riqueza socioeconómica se incrementó con la introducción del café como principal producto de exportación, y el desarrollo del capital financiero por los mismos propietarios de latifundios. La hegemonía de este grupo prevalece hasta hoy día. Esto significa que el poder económico y político continúa estando concentrado en manos principalmente de los descendientes de los grupos criollos coloniales.

Dentro de este contexto el Estado guatemalteco no se ha preocupado históricamente por desarrollar mecanismos que favorezcan una mejor distribución del ingreso o facilitando mejores oportunidades sociales para los pobres y los indígenas mayoritarios a través de políticas sociales como la educación y la salud. De esta manera, el Estado ha favorecido

la perpetuación de las relaciones de propiedad y la concentración de la riqueza y los servicios, construyendo una sociedad donde las asimetrías sociales y genéricas formaron una compleja geografía caracterizada por una región central relativamente provista de servicios, un interior predominantemente indígena en el que la presencia del Estado ha sido prácticamente inexistente, y la reproducción a todo campo de un paradigma excluyente de los derechos de las mujeres urbanas, rurales, ladinas e indígenas.

2. Mecanismos de reproducción del modelo económico concentrador:

a. Concentración social del capital

La concentración de la explotación de la tierra en pocas manos y la prevalencia de la pobreza y la pobreza extrema en las áreas rurales configura una situación donde los pobladores del campo, indígenas en su mayoría, son excluidos de las posibilidades de desarrollo y enfrentan un futuro de pobreza crónica si no hay una reversión de las causas que configuraron la falta de equidad. Este problema de la tierra debe verse en el marco de una situación políticamente muy sensible ya que refiere a una de las más delicadas discusiones en la historia guatemalteca. Aún en estos momentos, cuando la firma de los Acuerdos de Paz y doce años de transiciones democráticas podrían indicar una mayor apertura respecto del problema de la tierra, esto aún no ha sido posible y la tenencia y la distribución de la tierra siguen siendo uno de los vacíos que prevalecen en la discusión sobre el desarrollo del país.

Según el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), en el campo prevalece la siguiente situación en cuanto a la explotación de la tierra: la población en un nivel de infra subsistencia, es decir, que no alcanza a producir sus alimentos y debe vender su fuerza de trabajo, llega a cerca de 2.500.000 habitantes (más de 400.000 familias). En un nivel de subsistencia, hay aproximadamente 4 millones de personas (más de 650.000 familias). Sumando ambos niveles, resalta que más de un millón de familias pobres, la mayoría indígena cultivan apenas un 20% de la tierra agrícola del país, mientras que al otro extremo 2.000 productores cultivan el 70% de la tierra agrícola.

La situación de las mujeres rurales es particularmente inquietante. Del 31% de los créditos reservados a ellas por el Banrural en 1997, en la práctica se ha otorgado solo el 5%; mientras que del 69 % de los créditos reservados para los hombres en el mismo año, se ha otorgado el 95%. Según datos del INTA de 94-95, el 93% de la tierra asignada tiene representación legal masculina y el 7 % de la tierra asignada a mujeres tiene la representación legal de viudas.

La mayor parte de las familias ubicadas en los sectores de infra subsistencia y subsistencia se ubican en terrenos cuya capacidad productiva es limitada y han sido sobreutilizados, con lo que sus rendimientos son bajos y los niveles de degradación del medio se acentúan cada ciclo de cultivo ya que la mayor parte de los suelos en Guatemala son de vocación forestal.

Uno de los fenómenos derivados de la situación expuesta es la extrema atomización de la propiedad en las áreas ocupadas por campesinos pobres e indígenas que explotan minifundios cuya extensión no permite una producción adecuada a las necesidades de las familias¹³ que la explotan y que por esa razón deben realizar migraciones laborales de carácter estacional. Estas migraciones que llevan un número superior a 800,000 de campesinos minifundistas hacia las grandes explotaciones agroexportadoras durante los ciclos de cosecha, se dan en condiciones en las que los derechos de los trabajadores son a menudo violados (bajos salarios, transporte inadecuado, y condiciones de vivienda y saneamiento ambiental precarias, entre otros).

b. Concentración geográfica del capital

El modelo económico no solo ha generado concentración a nivel de ingreso y de riqueza, sino además ha desarrollado una desigual distribución de recursos a nivel geográfico. La ciudad capital, en particular, es el lugar donde los recursos financieros, la infraestructura productiva, los servicios, la tecnología, la mano de obra calificada y la presencia del Estado se encuentran mayormente concentrados. De esta manera se ha generado un proceso de desarrollo que favorece principalmente a las zonas urbanas, principalmente a la capital, creándose una enorme brecha entre el campo y la ciudad

c. Concentración de la inversión

i) *Electricidad:* Solamente el 71% de los hogares de Guatemala tienen energía eléctrica, con servicio irregular 92% en el área urbana y 53% en el área rural. Los municipios más afectados por el déficit del servicio pertenecen a los departamentos de Alta Verapaz, Petén, Huehuetenango, El Quiché y San Marcos, que coinciden con las zonas de más alta pobreza, deforestación y desnutrición y tienen de los mayores porcentajes de población indígena.

ii) *Teléfonos:* Respecto al servicio telefónico, el informe del Estado de Región en Desarrollo Humano Sostenible reporta una cobertura de 6% a nivel nacional y la publicación Crónica, en su Edición Especial (Guatemala en Números), menciona la existencia de 28 líneas telefónicas por cada 1,000 habitantes.

iii) *Agua potable y saneamiento:* El acceso al agua potable es del 59.1% en el área urbana y 51% en el área rural. El 6.3% de la población se abastece de los ríos.

Con relación al manejo de excretas, el 33.2% de los hogares tiene sanitario privado, pero existe gran diferencia entre el área urbana 53.4% de los hogares y 16.5% en el área rural. Utilizan letrina 40.9% de los hogares, distribuidos de la manera siguiente: área urbana 25.25 área rural 53.9%.

¹³ En el altiplano occidental las propiedades son menores a 0.2 hectáreas por familia; en la región oriental las propiedades pueden llegar a 5 hectáreas pero solo el 30% es cultivable; y en la región norte pueden llegar a medir hasta 20 hectáreas, pero la tierra es de muy baja calidad y solo un 10 o 15 por ciento es cultivable (PMA, 2000).

iv) *Salud:* Existen en la red de servicios del Ministerio de Salud, 35 hospitales, 235 centros de salud en áreas urbanas y 700 puestos de salud en áreas rurales, sin ubicación estratégica por lo que un tercio de los usuarios tienen que recorrer un promedio de 12 Km o 2 horas hacia el servicio más cercano. Debe añadirse que sólo el 60% del equipo funciona satisfactoriamente y el 28% de los centros de salud no se encuentra en operación. En el ámbito financiero se explican las razones por las que el sistema no ha sido funcional. Se destina al ministerio de salud, aproximadamente el 1% del PIB; en 1996 se distribuía el gasto de la manera siguiente: 4% administración, 63% atención curativa, 28% atención primaria y 4% a servicios de salud. Al momento de la firma de los Acuerdos de Paz el 54% tenía acceso a algún servicio de salud.

v) *Educación:* Como ha quedado evidente en el capítulo 1, las bajas tasas de cobertura educativa en las zonas rurales (particularmente las indígenas) han determinado un rezago de la población rural en el campo educativo durante décadas. El rezago aún es evidente en cuanto al número de establecimientos de ciclo básico y diversificado existentes, los cuáles siguen estando mayoritariamente concentrados en las zonas urbanas (91% y 96% en las zonas urbanas, respectivamente).

d. Concentración del capital humano

Uno de los obstáculos más significativos que enfrenta Guatemala para su desarrollo es la carencia de capital humano, situación que se agrava en las áreas rurales predominantemente indígenas. La modernización de la economía a través de su diversificación y la creación de empleos no agropecuarios en el área rural que son condiciones sin las cuales difícilmente puede darse un desarrollo rural, se topan con el obstáculo de una población excluida de las oportunidades educativas y con ello de sus posibilidades de incrementar sus ingresos y mejorar su calidad de vida.

Los bajos niveles de educación caracterizan un modelo económico que no ha exigido un nivel mayor de educación escolarizada de la población. Aproximadamente el 40 % de la población económicamente activa del país se dedica a la agricultura. De la población que se dedica a la actividad agrícola el 43% no tiene ningún grado de escolaridad y el 52% ha cursado algún grado del nivel primario¹⁴. La población que se dedica al sector industria y comercio representa el 37% de la población económicamente activa. Para ambos casos aproximadamente el 23% de la población no tiene ningún grado de escolaridad y como promedio el 50% tiene algún estudio del nivel primario¹⁵. Esto muestra que el sistema productivo del país ha demandado bajos niveles de escolaridad y que cualquier intento de aumentar la tasa de escolaridad media de la población guatemalteca, debería de estar inserto en un conjunto de políticas económicas y laborales que cambien esta tendencia.

e. Vulnerabilidad ante el mercado mundial y debilidad de los mercados internos

El modelo económico que ha prevalecido depende de su inserción en la economía internacional que lo hace altamente vulnerable a los cambios en los mercados mundiales.

¹⁴ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, Instituto Nacional de Estadística.

¹⁵ Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos Familiares 1998-1999, Instituto Nacional de Estadística.

Esta característica se debe al tipo de productos exportados (principalmente productos agropecuarios con bajo valor agregado nacional). Tales como -en orden decreciente- el café, azúcar, banano y cardamomo.

Los mercados externos de los principales rubros comerciales agrícolas se encuentran influenciados por poderosos vendedores y compradores, que tienen un peso fundamental en la estructura de Mercado. De tal manera que los precios que son altamente sensibles a cambios en la demanda y a cambios en la oferta. (Cambios en la oferta brasileña de café, provocan cambios drásticos en los precios internacionales del grano). La vulnerabilidad ante los cambios en la economía mundial impone por lo tanto restricciones para un crecimiento de la riqueza nacional.

El tipo de inserción en la economía mundial favorece además la baja remuneración de los trabajadores, ya que un tercio de los costos de producción de los productos de exportación está relacionado con el costo de la mano de obra.

Por otra parte, las negociaciones para la liberalización del comercio, tanto regional (profundización de la integración económica centroamericana, y negociaciones con el triángulo norte con México) como las multilaterales (en el seno de la OMC) pueden tener consecuencias muy importantes para el desarrollo económico del país y de la región en su conjunto. Dependerá de la adaptación de las economías al nuevo entorno más competitivo que las pequeñas economías de Centroamérica consigan encontrar su espacio económico en la globalización de los mercados.

La vulnerabilidad de la economía guatemalteca no deriva únicamente de la dependencia de las fluctuaciones en los precios de sus productos agroexportables. La falta de consolidación de las economías locales y regionales, particularmente de la economía rural, configuran el contexto bajo el cual el país difícilmente puede insertarse en forma no desigual en el mercado globalizado.

Por último, la globalización tampoco puede ser enfrentada sin que exista un adecuado desarrollo institucional que permita insertarse inteligentemente en el mercado mundial. El modelo concentrador es aún más vulnerable porque se carece de una institucionalidad mínima que permita aprovechar las ventajas comparativas y competitivas del país en áreas como el turismo y las exportaciones no tradicionales. Una institucionalidad de este tipo también podría ayudar a mitigar y prever los riesgos derivados de la globalización, siempre que se considere su impacto diferenciado en mujeres y hombres con el fin de no reproducir los mecanismos excluyentes del androcentrismo y las relaciones desiguales entre los géneros.

Capítulo 3

Las raíces de la exclusión (2): La debilidad del Estado Democrático de Derecho

Las condiciones de exclusión y desigualdad que afectan a la población guatemalteca han estado asociadas a las dificultades políticas y jurídicas para construir un estado democrático de derecho que garantice el ejercicio pleno de la ciudadanía y la participación social. No obstante, los avances realizados después de la firma de los Acuerdos de Paz con la participación de partidos políticos de distintas corrientes ideológicas y la celebración de elecciones libres y transparentes, el estado guatemalteco todavía se encuentra ante el reto de transformar el estado sobre la base de una democracia participativa.

Si bien es cierto que reformas sustanciales del sistema de justicia se han puesto en marcha y que en general se han reducido las violaciones a los derechos humanos, aún existen problemas para la instauración de un régimen de legalidad y de condiciones reales para el ejercicio pleno de los derechos humanos y la plena integración de las mujeres a la política y la sociedad. La cultura de la violencia, el autoritarismo, la militarización de la sociedad posterior al conflicto armado, la impunidad y las condiciones de pobreza en que vive la población, favorecen un estado de inseguridad y de injusticia.

El modelo de estado guatemalteco se articula como un estado de control y centralizador de las decisiones políticas, lo cual ha limitado su eficacia para atender las demandas y necesidades de la sociedad y plantea problemas de legitimidad y credibilidad de las instituciones políticas, particularmente de los tres poderes del estado.

1. Raíces históricas: la cultura política autoritaria

La debilidad actual del estado democrático de derecho tiene raíces históricas que pueden encontrarse en primera instancia en las formas de organización social y política colonial androcéntricas. La configuración legal y administrativa de ese entonces reforzaba la autoridad capaz de controlar a la población con la finalidad de asegurar un sistema económico y político del tipo feudal. La organización administrativa del estado se fundamentaba en instituciones tales como la encomienda y el repartimiento como organización de la vida económica, social y cultural. Las instituciones coloniales tuvieron incidencia marcada aún durante la constitución del período independiente del país.

Durante el siglo XX se observó que salvo la década comprendida entre 1944 a 1954 y el período de 1986 a 1996 que constituyen períodos de transición democrática, el país se ha caracterizado por la conformación de estados ilegítimos, autoritarios y dictatoriales. A

partir de 1964 esta situación condujo a una situación de conflicto armado entre los gobiernos y la guerrilla. Este conflicto afecta a la población civil y las posibilidades de construcción de la democracia se debilitaron. La fragmentación social y la afirmación de una cultura de la violencia han sido parte de las consecuencias del conflicto armado.

Durante la segunda mitad de los años ochenta, se observaron varios acontecimientos que dieron inicio al reciente proceso de transición democrática que culminó con la firma de los Acuerdos de Paz. Entre estos acontecimientos se encuentran: la elección de la Asamblea Nacional Constituyente en 1984 que tuvo bajo su responsabilidad la tarea de elaborar la Constitución Política de la República, la celebración de las elecciones generales para la Presidencia de la República, el Congreso y elecciones municipales en 1985 y la toma de posesión del gobierno electo democráticamente en 1986. Así mismo se crean instituciones del estado que garantizan el régimen de legalidad y del ejercicio de los derechos humanos y de la transparencia del proceso de elecciones, que gozan de amplia credibilidad política y social tales como: la Corte de Constitucionalidad, la Procuraduría de los Derechos Humanos y el Tribunal Supremo Electoral. En 1981, también se crea la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM), adscrita al Ministerio del Trabajo y prevención Social, que en 1990 presenta el documento marco “Las Políticas Públicas para las Mujeres”.

2. Los obstáculos estructurales para la democracia: control elitista del estado, modelo concentrador y corrupción

El Estado democrático de derecho en Guatemala se ha caracterizado por su debilidad la cual se manifiesta en distintos niveles. A nivel institucional se observa que existe una preeminencia del organismo ejecutivo sobre el legislativo y el judicial. A nivel político, el Estado guatemalteco otorga privilegios a los intereses de los grupos y corporaciones privadas y al ejército por encima de los derechos y necesidades de la mayoría de la población. Como resultado, el Estado no ha sido capaz de representar equitativa y democráticamente los intereses generales de la población guatemalteca, ni tampoco ha desarrollado un marco institucional y legal adecuado para garantizar los derechos humanos. La inequidad y exclusión en los procesos de desarrollo han sido una constante que se agrava por la debilidad política e institucional y, por tanto, el Estado presenta dificultades para cumplir su función de asegurar la igualdad de oportunidades para todos los ciudadanos, las mujeres y los hombres.

Es evidente que el déficit de participación democrática que afecta a la sociedad guatemalteca está relacionado con condiciones estructurales que tienen raíces históricas. Como se menciono anteriormente, la exclusión que plantea un modelo económico concentrador incapaz de distribuir equitativamente la riqueza y un sistema cultural discriminatorio y androcéntrico, plantea obstáculos y limitantes para la plena participación política. En este sentido, el Informe de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico menciona que: “*El carácter antidemocrático de la tradición política*

*guatemalteca tiene sus raíces en una estructura económica caracterizada por la concentración en pocas manos de los bienes productivos, sentando con ello las bases de un régimen de exclusiones múltiples, a las que se sumaron los elementos de una cultura racista, que es a su vez la expresión más profunda de un sistema de relaciones sociales violentas y deshumanizadoras. El Estado se fue articulando paulatinamente como un instrumento para salvaguardar esa estructura, garantizando la persistencia de la exclusión y la injusticia”.*¹⁶ Así la lucha por la subsistencia y supervivencia cotidiana en un país donde la mayoría de la población vive en la pobreza, se vuelve una prioridad en detrimento de un sistema participativo, particularmente en un contexto político que se caracteriza por la falta de mecanismos del Estado que tiendan al empoderamiento y participación de las comunidades locales y rurales del país.

El autoritarismo y la represión violenta de movimientos sociales durante el conflicto armado, así como la desaparición o asesinatos de dirigentes políticos de una línea vanguardista han incidido en la existencia de una sociedad civil fragmentada, con falta de liderazgo y de capacidad de articulación de proyectos unitarios, capaces de lograr una fuerte movilización social.

En el contexto de un Estado militarizado que buscaba el control de la población y el consenso en su lucha contrainsurgente, la difusión de la educación cívica en el sistema educativo ha sido encerrada y reducida a la transmisión acrítica de símbolos y de valores fundamentados en una retórica nacionalista que por su naturaleza era excluyente no solo con respecto a amplios sectores de la población sino de aquellos valores y contenidos necesarios para la formación de una ciudadanía democrática: respeto de la diversidad genérica y del pluralismo social, político y cultural, conocimiento crítico de la realidad, compromiso con el entorno social, capacidad de diálogo para la resolución pacífica de los conflictos.

Otro obstáculo para la democracia lo constituye la corrupción que es uno de los subproductos de la forma elitista, autoritaria y represiva en que el Estado ejerce su poder. La corrupción debilita la legitimidad y legalidad del Estado lo que retroalimenta el desencanto con la política y la democracia. Esto también tiene efectos en la ineficacia del sistema de justicia y tiende a promover la impunidad como una parte consustancial del autoritarismo.

3. La participación ciudadana

Como se define en el documento Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano, la participación ciudadana constituye un proceso mediante el cual “se crean condiciones para que todos los ciudadanos puedan ejercitar sus derechos constitucionales, especialmente los derechos políticos. ... La forma más importante es la participación en la

¹⁶ Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala: memoria del silencio Tz’inil na’tab’al. Conclusiones y recomendaciones de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico. Guatemala, CEH, 1999.

vida política, aunque puede manifestarse en las múltiples dimensiones de la vida en sociedad. Quienes participan lo hacen para influir en decisiones públicas que afectan su vida o sus intereses particulares.”¹⁷

La participación ciudadana en los procesos electorales de 1984 a 1999 muestra que, si bien es cierto que el número de empadronados se ha incrementado sensiblemente hasta doblar el número de electores de 1984 a 1999, esto no ha sido el caso en la participación efectiva para emitir el voto durante todo el período. En términos generales la participación de la población en las elecciones generales¹⁸, elecciones de corporaciones municipales y otras elecciones y consultas populares ha disminuido en números absolutos y relativos desde la elección de la Asamblea Nacional Constituyente de 1984 hasta la Consulta Popular de 1999. En comparación con las elecciones generales celebradas en 1985, las elecciones generales de 1999 supera la participación de los electores en números absolutos en ambas vueltas. Sin embargo, en términos relativos la participación de 1985 reporta una mayor participación de votantes en relación del número de empadronados y un incremento en la participación de las mujeres.

Este fenómeno del abstencionismo pone en riesgo la institucionalidad de un sistema democrático de derecho. Si bien es cierto, que el número absoluto de votantes se incrementó en las elecciones generales de 1999, todavía existe un número elevado de posibles electores que no asiste a ejercer su derecho al voto. El abstencionismo alcanzó el 40% en la primera vuelta, aún y cuando 13 partidos políticos participaron en las elecciones para presidente y 169 Comités Cívicos participaron en las elecciones para las alcaldías. Para la segunda vuelta de la elección presidencial el abstencionismo alcanzó el 60%.

A su vez, el porcentaje elevado del abstencionismo plantea una crisis de legitimidad que pone en tela de juicio la representación de las instituciones políticas del Estado. Este fenómeno tiene distintas causas. Por una parte, se percibe una falta de credibilidad de parte de la población hacia los procesos electorales como vía para resolver sus problemas. De hecho, los partidos políticos no constituyen canales de representación de los intereses y demandas de los diferentes grupos sociales y culturales, especialmente de las mujeres y los pueblos indígenas. El poder político pareciera ser que se ejerce para defender intereses privados o de grupos e instituciones que se contraponen a la mayoría de la población. Por otra parte, se dispone de un sistema legal que limita la participación electoral en los niveles locales. A eso hay que agregar la subrepresentación de las mujeres en los partidos políticos y los órganos del poder legislativo y ejecutivo. Obstáculos de orden logístico establecen condiciones para que la población no ejerza su

¹⁷ PNUD, Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano, Guatemala, 1999, pág. 83.

¹⁸ En las elecciones generales se vota para elegir a: a) presidente y vicepresidente, diputados de lista nacional y diputados distritales, diputado para el Parlamento Centro Americano, y alcaldes y corporaciones municipales.

derecho al voto. Las distancias y la falta de transporte, asociados a situaciones socioeconómicas propician también el abstencionismo electoral.

Entre los problemas más graves del debilitamiento del sistema político guatemalteco y de la participación ciudadana, es la poca capacidad de representación de los diputados del Congreso, la cual está asociada al desprestigio de los partidos políticos. Desde 1986, los partidos políticos que han obtenido la mayoría de los votos y cuya representación ha sido mayoritaria no han logrado mantener esta situación. Las aplanadoras legislativas muestran que los representantes del Congreso toman decisiones consultando los intereses de las dirigencias de los partidos políticos y no a la población que los elige. Regularmente, se han dejado las funciones de fiscalización del Organismo Legislativo al Ejecutivo y los únicos mecanismos presentes son las interpelaciones que no tienen efecto alguno. Adicionalmente, se observa la falta de capacidad y conocimiento temático por parte de las comisiones que componen el Congreso como mecanismos de propuestas de Ley.

Sin embargo, con relación a la participación ciudadana en los procesos electorales, es conveniente indicar que, con la transformación de la URNG en partido y su participación directa en una contienda electoral, se resuelve lo que se consideraba una anomalía en el escenario político guatemalteco, es decir la exclusión de los sectores de la izquierda del marco constitucional, así como de su representación política y parlamentaria. Esto garantiza que esta organización pueda representar a diversos sectores de la sociedad civil guatemalteca en los procesos electorales.

De igual forma en los últimos años la posibilidad de expresar opiniones políticas distintas, críticas y cuestionamientos sin sufrir formas violentas de represión ha ido creciendo de forma notable: los medios de comunicación audiovisuales y escritos han sido el escenario donde la diversidad de opiniones y de visiones políticas se han podido expresar con amplia libertad, aunque siguen persistiendo estereotipos de género que afectan de manera significativa la imagen de la mujer.

4. Justicia y seguridad: limitaciones y desafíos

En el marco histórico-social descrito en este Análisis de Situación de País, el sistema de justicia no ha alcanzado un desarrollo institucional importante. Centralmente, esa insuficiencia corresponde a la de una sociedad en la que la administración de justicia ha tenido un rol secundario, dada la prevalencia de la fuerza sobre normas e instituciones. Como consecuencia, durante una larga etapa histórica, los jueces guatemaltecos no han cumplido a cabalidad ninguna de las dos principales funciones que corresponden a la judicatura en las democracias contemporáneas: resolver los conflictos sociales que les son sometidos y vigilar la legalidad de los actos de poder. Sin embargo, el cumplimiento de estas funciones demandan de la eliminación de ciertas limitaciones y problemas por los que atraviesa el sistema legal del país que imposibilitan el desarrollo de procesos de aplicación de la ley en forma oportuna. Una de las características de los procedimientos judiciales es su lentitud e inoperancia.

La justicia ha confrontado una serie de problemas, tales como: la falta de acceso, la falta de una perspectiva de género en leyes, estructuras y prácticas, la falta de reconocimiento del derecho consuetudinario, el desconocimiento de las leyes y tratados internacionales por parte de los operadores de justicia lo que hace suponer un bajo nivel de profesionalidad cuya causa lógica ha sido hasta ahora la inexistencia de la carrera judicial. Es de esperar, que con la implementación de la Ley de Carrera Judicial y del Servicio Civil mejore la situación.

Así mismo, la falta de modelos de gestión, organización y procedimientos no sistematizados y claramente definidos en el Organismo Judicial y el Ministerio Público, provocan falta de transparencia en los procesos y decisiones, que se reflejan en una gestión administrativa institucional inadecuada, en procedimientos judiciales lentos e inoperantes, en una ineficiente organización y funcionamiento de los tribunales, fiscalías y defensoría pública penal, lo cual redundan en una lenta administración de justicia.

La falta de políticas generales del sector justicia, ha ocasionado una coordinación interinstitucional del sector, endeble o inexistente y la ineficacia de la investigación criminal.

El Instituto Público de Defensa Penal, tiene poco personal capacitado para cubrir la amplia demanda de la población. Así mismo, se destacan la falta de cobertura nacional del Instituto de Defensa Pública Penal e importantes carencias presupuestarias para atender sus funciones y capacitar a su personal

El sistema penitenciario en Guatemala adolece de varias deficiencias, que ha señalado la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia: sobrepoblación carcelaria con importantes carencias de infraestructura y adecuación de espacio físico; el 70% de los establecimientos carcelarios no cumplen con las condiciones mínimas de salud (falta de agua, de atención médica y carencia de medicamentos); los programas de estudio no se desarrollan ni están orientados a la posterior reinserción de los internos; el orden y la disciplina carcelarias se encuentra librado a los propios internos sin que exista control por parte de las autoridades; las visitas son restringidas y en condiciones poco adecuadas; alto índice de presos sin condena (74% de la población carcelaria); incumplimiento de normas de protección de menores en las cárceles.

Por otra parte, el vínculo entre el sistema de justicia, los cuerpos de seguridad y la población infantil y juvenil en riesgo social se caracteriza por la violación de impune de los derechos humanos de estos últimos. De esta manera, de 204 casos denunciados de violaciones de derechos humanos de niños de la calle entre 1994 y 1998, un 87% no han sido resueltos. Los factores directos asociados con esta situación de impunidad son la pérdida de expedientes (33% de 91 casos investigados), la falta de pruebas (19%), y la negligencia de las autoridades (19%). Los principales acusados por abusar de los

derechos de los niños, niñas y jóvenes en riesgo social son policías nacionales, personas particulares y personas no identificadas¹⁹.

En cuanto a la seguridad ciudadana, se ha mejorado la infraestructura con la creación de la Policía Nacional Civil (PNC). La misma se ha capacitado en forma rápida en detrimento de la calidad de la formación, incluyendo la perspectiva de género particularmente importante para atender de forma adecuada los casos de violencia contra la mujer, para posibilitar un despliegue nacional con impacto más cualitativo. Por lo que, se perciben problemas con la nueva PNC debido a ello.

Según el Informe de Desarrollo Humano 1999 todavía se continúan aplicando procedimientos arbitrarios propios de la cultura de violencia imperante en el país que aun no se superó. La persistencia de la violencia criminal tiene múltiples causas, entre ellas se mencionan, los efectos del conflicto armado, la frustración frente a las desigualdades sociales, y la pobreza y el clima de impunidad. El Estado no ha logrado disminuir la delincuencia a través de una policía más numerosa y eficiente, una administración de justicia más rápida y eficiente y un sistema carcelario que atienda las necesidades de reinserción de los reclusos y el respeto por los derechos humanos.

Una de las consecuencias nefastas de la ineficiencia del sector justicia es el incremento de acciones de linchamientos. De acuerdo a MINUGUA, entre 1996 y 1998 se registraron 182 casos de linchamiento o de tentativa de linchamientos. La mayoría de ellos (64%) ocurrieron en comunidades indígenas. En algunos casos, los linchamientos son llevados a cabo por grupos de personas asociadas a las estructuras paramilitares contrainsurgentes que operaron durante el conflicto armado.

Por todo lo anteriormente descrito es fácil interpretar los indicadores tan bajos de la confianza ciudadana en la justicia, publicado por el PNUD a raíz de un estudio de gobernabilidad y desarrollo democrático en América Latina y el Caribe, los que arrojan solamente un 15 % del nivel de confianza ciudadana en las instituciones de justicia en Guatemala y parten del hecho, de que la justicia no responde a las demandas sociales.

La situación descrita refleja por lo tanto, que nos encontramos ante una justicia excluyente y discriminatoria, tanto para las mujeres como para las comunidades indígenas y los menores de ambos sexos; el escaso uso de mecanismos alternativos de resolución de conflictos y la precaria independencia judicial, así como la inadecuada distribución del trabajo entre los tribunales, fiscalías y defensoría; la falta de técnicas científicas en la investigación criminal y un sistema penitenciario que no respeta los derechos humanos, son efectos lógicos de un sistema de justicia y seguridad ciudadana ineficaz.

¹⁹ Estos datos han sido tomados de Casa Alianza-GTZ-UNICEF (1999).

En conclusión, el momento político que vive el país, beneficia una convergencia alrededor de la necesidad de consolidar una adecuada reforma institucional dirigida a solidificar la democracia, el sistema económico y apoyar el desarrollo social. Uno de los desafíos para Guatemala es que el sistema de justicia responda a las demandas sociales y que propicie el respeto a los derechos humanos y a un sistema económico eficiente y equitativo. En la actualidad se ha iniciado un proceso de modernización del sistema de justicia.

5. Un sector público ineficiente:

Históricamente el sector público ha respondido a objetivos y fines privados con acciones orientadas a mantener el orden por la fuerza, represión, coacción. En este contexto, el sector público no garantiza las condiciones para el ejercicio de los derechos sociales y políticos, sino más bien limita la participación social.

Los Acuerdos de Paz apuntan constantemente a la necesidad de reformar, modernizar y democratizar el sector público en particular y del Estado en general hasta garantizar su institucionalización mediante el fortalecimiento de la sociedad civil y de su incorporación en los procesos de reconstrucción del sector público que entre otros requiere redimensionar las relaciones entre el sector público y el sector privado, entre lo nacional y lo internacional, entre lo local y lo nacional. En este sentido, el análisis le asigna prioridad a la política fiscal, la cobertura de servicios sociales básicos y la descentralización del aparato administrativo estatal.

La política fiscal en Guatemala no ha sido utilizada como un instrumento de redistribución del ingreso que compense la falta de equidades y las exclusiones socioeconómicas prevalecientes. La ausencia de este enfoque ha tenido dos resultados: por un lado, la existencia de una estructura tributaria altamente dependiente de impuestos indirectos; y por otra parte, una baja carga tributaria como proporción de la riqueza producida (PIB). Como señala Schneider, “Entre 1990 y 1998 la carga tributaria fue en promedio de 8.2% del PIB. La recaudación fue insuficiente para hacer frente a gastos totales que en promedio fueron de 10.3% del PIB, casi tres cuartas partes de ello siendo gastos de funcionamiento. El déficit fiscal promedio fue de 1,1% del PIB.”²⁰

La prevalencia de impuestos indirectos ha hecho que la política fiscal sea regresiva, gravando en mayor medida a los sectores medios y pobres urbanos. A este respecto, Schneider afirma que: “El Impuesto al Valor Agregado –IVA- destaca como principal impuesto en el país, aportando en promedio entre 1990 y 1998 más de un tercio de la recaudación total, mientras que el ISR y los aranceles contribuyeron cerca de una quinta

²⁰ PNUD, CEPAL y UNICEF, Gasto público en servicios sociales básicos en América Latina y el Caribe. Análisis desde la perspectiva de la iniciativa 20/20. Santiago de Chile, 1999, pág. 511.

parte cada uno.”²¹. Sin embargo, la baja carga tributaria es también resultado de la escasa base impositiva, la cual evita gravar a los sectores económicos que concentran la mayor cantidad de la riqueza y el ingreso nacional. De hecho “la meta del 12% del PIB como carga tributaria recalendarizada para el 2002 supone enormes esfuerzos adicionales para aumentar la recaudación. La recaudación alcanzó 9.2% del PIB en 1997 y 9.4% del PIB en 1998. La meta para el 2002 supondría aumentar en más de una cuarta parte la recaudación en términos reales registrada en 1998”.

Adicionalmente a los factores políticos mencionados, los ingresos tributarios también se ven afectados por otros condicionantes como la defraudación fiscal y la falta de controles por parte del estado. La debilidad del estado democrático de derecho se manifiesta de esta manera en la debilidad de la administración tributaria para imponer sanciones a los evasores y defraudadores del fisco.

Las coberturas insuficientes de los servicios sociales básicos ya mencionadas en educación primaria, atención primaria en salud, agua potable, etc. son productos de la ineficiencia del sector público para asegurar el bienestar general de la población. Las bajas coberturas son una expresión del carácter elitista del Estado guatemalteco que durante décadas consideró que el bienestar social no era una de sus responsabilidades, dando prioridad a otras formas de inversión pública como la construcción de infraestructura vial y el financiamiento de los gastos militares.

Los Acuerdos de Paz constituyen un intento claro por romper con los obstáculos que impiden la eficiencia y eficacia del sector público en cuanto al cumplimiento de los derechos ciudadanos. En este sentido, dichos acuerdos han permitido reorientar las acciones del sector público a fin de mejorar la cobertura de los servicios sociales básicos, establecer un pacto fiscal que permita superar la política fiscal regresiva y amplíe la cantidad de recursos disponibles para los programas gubernamentales, y promover una efectiva descentralización de la administración pública.

²¹ Ibid. Pág. 511.

Capítulo 4

Las raíces de la exclusión (3): El sistema cultural discriminatorio contra mujeres y pueblos indígenas

1. Introducción: concepto y dimensiones del problema

El reconocimiento internacional de los derechos humanos de las mujeres²² y los pueblos indígenas no guarda un vínculo directo con el grado de respeto a sus derechos más básicos a nivel nacional. Como se ha señalado en el capítulo 1, existe evidencia clara del grado de discriminación y exclusión al que han estado sometidos tanto las mujeres como los pueblos indígenas. En este sentido basta solo recordar los datos de exclusión educativa en dónde tanto mujeres como indígenas se encuentran claramente sobre-representados.

Las causas más profundas del sistema cultural discriminatorio en contra de las mujeres y los pueblos indígenas y se entretajan con los factores estructurales analizados en los capítulos anteriores. De esta manera, el modelo económico concentrador y el estado democrático de derecho débil son la expresión económica y política de un patrón de exclusión social que también tiene una dimensión cultural y de género. Los sectores que han sustentado el poder político y económico son portadores de un proyecto cultural que ha buscado imponer la cultura ladina y criolla a los pueblos indígenas de Guatemala, al mismo tiempo que favorece normas y valores abiertamente discriminantes en contra de las mujeres.

El resultado ha sido la creación de un sistema cultural discriminatorio. Este sistema se expresa por un lado a través de la exclusión política, social y económica de los pueblos indígenas y de las mujeres de todas las edades, las clases sociales y los grupos étnicos. Ambos fenómenos tienen una incidencia directa en la falta de equidad, el ejercicio integral de los derechos humanos y la exclusión del desarrollo.

2. La hegemonía criolla, el etnocentrismo criollo y el proyecto de nación excluyente

Aparte de poseer los medios de producción, la oligarquía casi siempre tuvo el control político desde la conquista 1531, hasta nuestros días.

Las familias oligarcas formaban sociedades organizadas por alianzas de parentesco, y llegaron a posiciones económicas, sociales y políticas claves. Ellas son la base de una estructura socioeconómica que llegará a su máximo desarrollo en el Siglo XX. Los factores que los ligan son alianzas a través de negocios, matrimonios, proximidades geográficas, membresía en diferentes organizaciones gremiales, políticas, educativas y

²² Guatemala ha ratificado tanto la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

sociales. Lo interesante de este núcleo oligárquico es su flexibilidad y capacidad para ajustarse, a través de los siglos, a las nuevas coyunturas históricas.

3. Los mecanismos de reproducción de la hegemonía criolla sobre los pueblos indígenas

La hegemonía criolla ha logrado perpetuarse a través de dos mecanismos básicos: por un lado, la invisibilización social de los pueblos indígenas y la consecuente ausencia de sus derechos humanos en la agenda política; y, por otra parte, la desmovilización y debilitamiento de las formas de organización de dichos pueblos.

En cuanto al primer factor, es importante anotar que la negación de los derechos humanos de los indígenas ha sido una constante desde el inicio de la conquista española. Así, al igual que en toda América Latina, la conquista española estuvo marcada por una enorme crueldad y violencia en contra de los pueblos indígenas. Esto significó que, con excepción del sometimiento de los pueblos Q'eqch'í y Achí, la conquista y colonización de los pueblos mayas se llevó a cabo por medios militares. Los conquistadores llegaron con cañones, armas de fuego y caballos, los que les confirió desde el principio, una superioridad ofensiva sobre los pueblos mayas menos equipados. Hay que mencionar también que la desunión entre las mismas naciones mayas, entre quienes reinaba una pugna por la supremacía, ayudó al sometimiento militar.

Al inicio de la colonia, la política étnica aplicada por los españoles fue la de las Dos Repúblicas que implicaba la separación residencial entre españoles e indígenas. Estipulaba que los indígenas no debían vivir juntos con los españoles, de ahí que se fundaran pueblos exclusivamente para indígenas, así como ciudades y villas para la residencia exclusiva de los españoles y castas. Esta política tuvo la ventaja de permitir a los indígenas, cierta autonomía y ciertas posibilidades de preservar su cultura. A mediados del siglo XVIII la presencia de mestizos en muchos pueblos indígenas era considerable. A la vez, los mestizos solicitaron sus propias autoridades, lo que la legislación española les autorizó siempre y cuando fuesen numerosos.

Durante la colonia, criollos y mestizos comenzaron a emerger como clases y a diferenciarse de los invasores españoles. En cuanto a los indígenas, sometidos y reducidos prácticamente a la esclavitud, se les negó sistemáticamente una igualdad de derechos con el resto de la población, a pesar de que eran ellos los que trabajaban las minas, cultivaban la tierra, edificaban palacios, iglesias y residencias de los españoles. Hubo diferentes medidas legales y administrativas que consagraron la colonización y explotación de los indígenas, tales como la encomienda, el repartimiento, el mandamiento y las reducciones a pueblos de indios.

A partir de la independencia de 1821, y con la llegada de los regímenes liberales, el racismo no se va a reducir sino más bien se transforma. Con la irrupción de nuevos actores sociales (ladinos rurales, cafetaleros, etc.) y con la modificación del agro guatemalteco y las reformas liberales, el racismo se manifiesta de manera diferente. Su

ejercicio va a provenir directamente del Estado, y se va a expresar en las constituciones, ordenanzas laborales, en la reestructuración político-administrativa, en el imaginario de las élites, etc.

La negación de los derechos indígenas desde el estado se fortaleció con la política activa de desmovilización de la organización maya y destrucción de sus expresiones institucionales en el nivel local. En este sentido, desde 1821 hasta 1944, se alternaron en el poder, liberales y conservadores criollos, y ambos coincidieron en la política étnica de ladinizar a las alcaldías indígenas, acrecentar el poder del ladino y supeditar el poder municipal indígena al ladino. Esto a su vez permitió mantener excluidos a los indígenas del ejercicio del poder, tanto a nivel de gobierno central como local.

La independencia de España, le dio más libertad a criollos, mestizos y castellanos que habían establecido raíces y descendencia en el país. Pero esta decisión no cambió casi en nada la situación de los pueblos indígenas que siguieron colonizados, a pesar que, en la misma época, se habían rebelado varias veces para liberarse del yugo español. Los criollos próceres de la independencia consagraron el etnocentrismo criollo como modelo de identidad guatemalteca, y por ende, descalificaron la multiplicidad lingüística, étnica y racial, pues a su juicio eran un obstáculo a la consolidación de la nación guatemalteca.

Así, el 29 de octubre de 1824, el Congreso Constituyente dictó un decreto estableciendo medidas para reducir a uno sólo el idioma nacional, bajo el argumento de que los idiomas indígenas eran imperfectos, que al Estado se le dificultaba el instruir de manera diferente a los indígenas, y con el objetivo de “civilizarlos”. Este decreto invitó a los párrocos de los “pueblos de indios” a extinguir los idiomas indígenas²³.

En la segunda mitad del siglo XIX y principios del siglo XX, los gobiernos liberales impulsaron leyes que profundizaron la violación de derechos de los indígenas. En esta línea, las normas laborales que regían el trabajo realizado por los indígenas fueron modificadas, lo cual significó que se volviera a un régimen de esclavitud solapada. Por ejemplo, en 1894, el Decreto Gubernativo No. 486 instituyó la Ley de Trabajadores para estimular el trabajo, evitar la vagancia, y evitar los peligros que pudiera correr la agricultura, fuente de riqueza del país. En 1934, se promulga el Decreto No. 1996, Ley contra la Vagancia, el que, por su forma de aplicación, afectó solamente a los indígenas y generó injusticias pues buscó conseguir mano de obra indígena gratuita para las obras municipales, religiosas, y para las fincas de la costa sur.

En esta misma época, los liberales concretaron el desmantelamiento de las tierras comunales en los municipios indígenas, con el objetivo de venderlas o distribuir las entre los ladinos del interior. En este proceso algunos municipios perdieron hasta el 80% de sus tierras comunales, bajo el pretexto de no ser productivas. En 1935 a 1944, la dictadura de Jorge Ubico terminó con la autonomía municipal, e instauró el sistema de

²³ Skinner Klée Jorge, “Legislación Indigenista de Guatemala, página 20

intendentes municipales designados por el presidente del organismo ejecutivo. Por lo tanto, el gobierno municipal se centralizó en el organismo ejecutivo.

La primavera democrática que se vivió entre 1944 y 1954, luego del derrocamiento de la dictadura de Jorge Ubico, constituyó un salto hacia la democratización del país y la modernización del Estado. Sin embargo, en esos años se produjo también un retroceso en materia de políticas étnicas a nivel municipal, y un mantenimiento de las mismas políticas de exclusión y de discriminación a nivel de gobierno central promovidas durante los regímenes liberales.

Durante este período se aprueba el convenio para la creación del Instituto Indigenista Interamericano, al cual se adhirió el Gobierno de la República, el 29 de octubre de 1945 (Decreto No.269, del 10 de agosto, 1946). Entre los considerandos de dicho Decreto, el Congreso argumenta que es necesario incorporar al indígena a la cultura nacional, relevándolo de la situación de inferioridad en que se le ha mantenido²⁴. Esta acción reitera uno de los objetivos centrales de las políticas liberales: la necesidad de asimilar las culturas indígenas a la cultura ladina.

De 1954 en adelante, los indígenas continuaron excluidos social y económicamente de los beneficios del crecimiento económico, y sufrieron retrocesos en la medida en que fue imposible continuar con la organización campesina. Desde el punto de vista político, continuaron excluidos del ejercicio del poder, lo que favoreció el seguimiento de las políticas de asimilación cultural iniciadas por la Revolución de 1944. Además fue desde 1954 que se gesta la guerra de guerrillas que afectó al país durante 30 años, y que afectó, en los últimas décadas, principalmente a los pueblos indígenas residentes en el altiplano.

Durante el período represivo de finales de los años 70 e inicios de los 80, la organización indígena sufrió una de los peores intentos de exterminio que hayan sucedido desde 1821. Miles de dirigentes fueron asesinados u obligados a abandonar el país, al mismo tiempo que se buscó destruir las formas de organización tradicionales de las comunidades sustituyéndolas por estructuras de poder de tipo religioso o militar. El impacto de este proceso de aniquilamiento y reorientación de la organización indígena todavía prevalece hasta nuestros días.

4. El género como construcción social del patriarcado: el androcentrismo y las relaciones desiguales entre mujeres y hombres

En Guatemala, como en muchos países, las mujeres son concebidas prioritariamente como especialistas en la reproducción, la cual tiene una baja valoración social y económica por considerarse continuación natural de su condición sexual, y son excluidas de los espacios públicos, de dominio masculino, donde se concentran las mayores oportunidades de repartición de los beneficios sociales.

²⁴ Skinner Klée, Jorge, "Legislación Indigenista de Guatemala". Página 127).

La división sexual del trabajo y su valoración androcéntrica se expresan en relaciones desiguales de poder y de acceso desigual a los recursos y los servicios por parte de mujeres y hombres, como en el empleo, el crédito, y la propiedad, y la educación, la salud y la recreación. Dentro del sistema patriarcal guatemalteco, por ejemplo, se sigue preferiendo por parte de algunos padres y madres de familia que sean los niños varones los que asistan a la escuela porque la inversión se realiza en una persona de mayor valor y potencial social. Por ello, al hablar de la igualdad es necesario incluir el concepto de la equidad, como aquel conjunto de procesos que buscan eliminar esas desigualdades entre mujeres y hombres.

Aunque la mujer aporte intensamente a la riqueza nacional, su contribución no está ni medida ni reconocida en la PEA y las cuentas nacionales. Desde el ámbito de la reproducción, las mujeres mismas no reconocen su actividad como un trabajo; las razones encontrándose fundamentalmente en el modelo de desarrollo económico androcéntrico y en los valores culturales basados en la discriminación por género de esta sociedad.

5. Los mecanismos de reproducción del androcentrismo y de las relaciones desiguales entre hombres y mujeres

a. Ausencia de una política de acciones afirmativas

En Guatemala, son pocas las políticas que privilegian a determinados individuos o grupos con la finalidad de eliminar o reducir las relaciones injustas. En lo particular se evidencia la ausencia de acciones afirmativas orientadas a beneficiar compensatoriamente las desigualdades sociales existentes entre mujeres y hombres y la marginalización estructural de las mujeres.

La legislación de Guatemala contempla la emisión de leyes basadas en el artículo 4 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, en especial, y en la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Contra la Mujer ambas ratificadas. Derivada de esta última, se aprobó por el Congreso de la República la Ley Para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia Intrafamiliar. Además; en este mismo marco se emitió la Ley de Dignificación y Promoción Integral de la Mujer.

Sin embargo, estas medidas todavía son insuficientes para superar las brechas genéricas y, sobre todo, encuentran obstáculos sustantivos en su aplicación práctica en la administración de la justicia.

Además, las estadísticas no se suelen reunir, desglosar y analizar de forma sistemática por edad, situación socioeconómica y étnica de la mujer. En consecuencia, se sabe relativamente poco sobre las formas en que los factores sociales, económicos y étnicos afectan a las mujeres de todas las edades y no se dispone de herramientas para la planificación de programas respondientes a las necesidades reales y el monitoreo efectivo de su implementación.

b. Exclusión de las necesidades específicas de las mujeres de las propuestas de desarrollo

El concepto de derechos específicos de las mujeres fue plenamente incorporado al marco normativo de los derechos humanos en la Conferencia Mundial de Derechos Humanos de Viena (1993) y reiterado por la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación Contra la Mujer (1994) y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer (1995). Este concepto significa reconocer la universalidad de los derechos humanos a pesar de la diversidad genérica de las personas. A pesar de esto, en Guatemala el Estado y la sociedad no incorporan plenamente los derechos específicos de las mujeres en las políticas de desarrollo como forma de asegurar una aplicación universal de los derechos humanos.

La microempresa y el autoempleo constituyen una fuente de empleo e ingreso especialmente para las mujeres pobres y en los últimos años se ha visto que el apoyo a la microempresa y su fomento a través del crédito y la capacitación profesional han sido una de las principales estrategias aplicada en la región para superar la pobreza de las mujeres. A través de la liberalización del comercio se ha procurado lograr una apertura de mercados originalmente protegidos, entre otras cosas mediante la reducción de las tarifas aplicables a las importaciones con el objeto de facilitar el ingreso de capitales. En Guatemala, las zonas francas han sido consideradas como una de las principales estrategias de industrialización e inversión con fines exportadores y las mujeres siguen siendo el principal componente de la fuerza laboral de la maquila que se concentra en la industria textil y, en menor medida, en la electrónica.

La situación laboral de las mujeres se caracteriza por una subvaloración del trabajo femenino y una fuerte segmentación ocupacional. Esta segmentación es horizontal, en el sentido de asignar diferentes tipos de ocupaciones a mujeres y hombres, y vertical, en el sentido de traducirse en menores salarios, prestigio, posibilidad de ascenso y poder para las mujeres y, por lo tanto, para las ocupaciones a las que acceden. La mayoría de los empleos creados son informales o inestables dentro del sector formal, además de precarios en cuanto a estabilidad, condiciones laborales y cobertura de la protección social. Por otra parte se observa una persistente reducción del empleo público, sector que tradicionalmente ha absorbido gran parte de la oferta laboral femenina.

Aunque la participación laboral de las mujeres en actividades remuneradas se ha incrementado, su incorporación conlleva un alto costo de oportunidad debido a los bajos ingresos a que pueden aspirar y las barreras a las que se enfrentan para combinar el trabajo remunerado con las actividades reproductivas. En efecto, la progresiva reducción de las políticas públicas sociales, el alto costo de los servicios privados, juntamente con la pérdida del poder adquisitivo de las familias, han aumentado las responsabilidades en lo que se ha definido la "economía del cuidado", expresión que alude al conjunto de servicios no remunerados que prestan las mujeres de todas las edades. A la vez, en el ámbito del empleo, el proceso de globalización no se ha traducido en una mayor demanda de trabajadoras y, cuando ésta se produce, se observa una disminución de los beneficios y de la calidad del empleo generado.

La educación ha sido un campo en que las mujeres han logrado un cierto adelanto en términos de acceso y rendimiento. Sin embargo, esto ha ocurrido en un contexto de deterioro general del sistema educativo y de profundización de la brecha entre éste y las necesidades del mercado del trabajo. La escasa eficiencia externa de la educación de las mujeres en comparación con los hombres, delata la "construcción de una cadena que va creando y reforzando las diferencias entre sexos, para luego transformarlas en desigualdad de género. Esta cadena se inicia con la socialización temprana que potencia y desarrolla áreas de habilidades distintas entre niñas y niños, continúa con la educación formal e informal que refuerza esos contenidos y tiene su final en el mercado de trabajo que segmenta la mano de obra y retribuye de manera desigual esas habilidades".²⁵

También, llama la atención que en Guatemala todavía no haya una conciencia crítica sobre la importancia de elaborar y evaluar desde la teoría de género las políticas y programas macroeconómicos y de analizar los distintos efectos de estas políticas en la vida de mujeres y hombres. Sin embargo, los sesgos androcéntricos de la política económica han sido ampliamente reconocidos y se ha observado que la identificación de los actores sociales que participan en la economía parten del supuesto de la existencia de un "ciudadano productor" asociado a un paradigma masculino según el cual los hombres son los principales y únicos proveedores estables del ingreso familiar, así como los titulares de los derechos sociales y económicos. Ese supuesto se basa, a la vez, en una falta de cuestionamiento del trabajo doméstico.

c. La carencia de una adecuada respuesta institucional ante la violencia estructural contra las mujeres

En Guatemala prevalece la violencia contra las mujeres y las expresiones más cotidianas de esta violencia pública que lesiona la integridad física, sexual, psicológica y patrimonial de las mujeres se encuentran en el ámbito doméstico (ver capítulo 1).

En relación con esto, Childhope indica que "...*hay relación directa entre las niñas y su salida del hogar y más tarde su prostitución, ya que el 87% de las niñas prostituidas manifestaron haber sido objeto de maltrato y abuso sexual en sus hogares, lo que las hizo salir a la calle*"(citado por Procurador de los Derechos Humanos:1994:46) Además, en 1997 los delitos sexuales comprendieron cerca del 11% del total de hechos delictivos registrados por el Organismo Judicial con una concentración de 73.7% en el departamento de Guatemala. (Informe Nacional de Desarrollo Humano, 1998). A pesar de esta realidad, las concepciones discriminatorias han impedido que propuestas de modificación de los instrumentos legales vigentes se concreten y que se aprueben iniciativas de Ley como la del acoso sexual.

En salud, la visión de la atención integral a las mujeres en sus diferentes etapas de vida y desarrollo, esta mayoritariamente centrada en razones reproductivas y sin articulación

²⁵ Arriagada, I. (1999), "¿Nuevas familias para un nuevo siglo?", Santiago de Chile, División de Desarrollo Social, CEPAL, inédito.

con la violencia doméstica y sus repercusiones como la violación sexual, los embarazos no deseados, los abortos forzados y las consecuencias del aborto clandestino, la enfermedades de transmisión sexual, el VIH-SIDA, y las limitaciones y coerción en el control de su reproducción (ver capítulo 1).

En cuanto al Ministerio Público, cabe decir que no persigue de oficio los delitos relacionados a violencia contra las mujeres, debido a que en el Código Penal su tipificación obedece más a la defensa del “*honor y buenas costumbres*”, que a la protección de los derechos constitucionales de las víctimas.

d. Debilidad organizativa de las mujeres y escasos espacios de participación política

En la década de 1980, las guatemaltecas empiezan a organizarse en asociaciones no gubernamentales con objetivos de reivindicación de sus derechos, entre ellas se destacan la Asociación de Mujeres Tierra Viva, el Grupo Guatemalteco de Mujeres y Convergencia Cívico-Política de Mujeres. En la presente década, se han logrado espacios de participación y coordinación como el Sector Mujeres de la Asamblea de la Sociedad Civil, el Comité Beijing-Guatemala, y la Coordinadora de Acciones Legales para la Mujer, que incidieron en la inclusión de temas específicos sobre los derechos y necesidades de las mujeres en los Acuerdos de Paz. Posteriormente, con la firma de la “Paz firme y duradera”, se crea el Foro Nacional de la Mujer que ha fortalecido cuantitativamente y cualitativamente a nivel nacional la participación de las mujeres en el proceso de paz, logrando involucrar a más de 25.000 mujeres dentro de las 54 estructuras del Foro.

A pesar de lo señalado, la organización de las mujeres es aún muy débil en espacios como los sindicatos, el cooperativismo y los grupos campesinos. Esto también se refleja en la participación política, dado que en la última elección (noviembre 1999) solo se presentaron 14 candidatas a alcalde de un total de más de 1,000 candidatos, y un porcentaje igualmente mínimo en el caso de las diputaciones. Los resultados electorales fueron aún más negativos, pues ninguna mujer pudo finalmente acceder a una alcaldía (es decir, todas las mujeres candidatas perdieron), y solo 8 de un total de 113 diputados electos fueron mujeres (4 diputadas menos que en la legislatura 1996-2000).

e. Ausencia de un modelo integrador de lo productivo y lo reproductivo²⁶

El discurso dominante del actual modelo socioeconómico sigue caracterizándose por una aparente neutralidad desde el punto de vista social y de género. Los conceptos de la política y de la economía suelen formularse sin tomar en consideración las relaciones asimétricas de poder basadas en el género y, por lo tanto, ocultan las repercusiones concretas que tienen para las mujeres.

Se hace necesario, entonces, reorientar las políticas públicas, colocar la equidad social en el centro de las preocupaciones y revalorizar los principios de universalidad de los

²⁶ Basado en “El desafío de la equidad de género y de los derechos humanos en los albores del siglo XXI”; CEPAL, 2000.

derechos de las mujeres y solidaridad en el marco de un equilibrio entre la política económica y social. Sólo de este modo se puede abonar el camino de la igualdad entre mujeres y hombres.

Las políticas sociales vinculadas a programas focalizados de corto plazo y la consideración de las mujeres como sector vulnerable deben ceder definitivamente su lugar a políticas de desarrollo que ataquen la pobreza estructural y conduzcan a la adopción de medidas eficaces para combatir la discriminación en el plano de las oportunidades y los resultados, tal como se postula en la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer y la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.

La construcción de una ciudadanía plena para las mujeres en todas las instancias de toma de decisiones exige la adopción de la equidad de género como elemento integral e integrador de las políticas de equidad social, la superación definitiva de la relación tutelar entre el Estado y las mujeres y el trato de éstas como beneficiarias de servicios. Se hace necesario, por lo tanto, el fortalecimiento del Estado como promotor de la equidad; también es importante el reconocimiento de que la integralidad de los derechos humanos de las mujeres obliga a tomar en cuenta la estrecha interrelación existente entre el bienestar social y la necesidad de adoptar nuevas estructuras equitativas en torno a los roles productivos y reproductivos y una redistribución democrática del trabajo doméstico dentro de las familias.

Capítulo 5

Tendencias y contratendencias recientes en relación con la exclusión

1. Historia reciente y Acuerdos de Paz

El 20 de octubre de 1944, luego de una larga historia de dictaduras, una rebelión popular logró que subiera al poder una “*Junta Revolucionaria de Gobierno*”²⁷ que convocó a elecciones en las cuales resultó electo Juan José Arévalo. Bajo su gobierno se inició un período de apertura democrática y de participación política en el que los grandes temas de la realidad nacional fueron objeto de discusión y se postuló un proyecto nacional de modernización. En marzo de 1951, Jacobo Arbenz Guzmán ganó las elecciones con un amplio margen y con un programa de trabajo que contemplaba la independencia económica de Guatemala, la modernización del país y el incremento del nivel de vida de los habitantes.

El 17 de junio de 1952 el gobierno decretó la “Ley de Reforma Agraria” que permitía expropiar tierras no cultivadas de grandes propiedades y los terrenos arrendados cuya paga consistiera en servicios o especies. Como un resultado de esta Ley, en 1953 cerca de dos terceras partes de las tierras pertenecientes a la United Fruit Company y que estaban incultas, fueron expropiadas. De inmediato la United Fruit Company y el gobierno de los Estados Unidos de América, iniciaron una campaña internacional que calificando a Guatemala como un país “*comunista*”, buscó legitimar la caída del gobierno electo. El 18 de junio de 1954, después de una intensa guerra psicológica, el coronel Carlos Castillo Armas invadió Guatemala desde Honduras provocando la caída del gobierno el 27 de junio.

Los primeros años de la década de 1960 se caracterizaron por crecientes movilizaciones estudiantiles, sindicales y por el crecimiento de las organizaciones campesinas demandando tierras. Esto, junto con la presencia de la guerrilla en el Oriente del país y el fortalecimiento de la “*Doctrina de la Seguridad Nacional*”, implicó una mayor intervención del ejército en los asuntos de gobierno.

La mayor presencia del ejército en el Estado se vio confrontada con el surgimiento de la insurgencia armada. En 1972, la *Nueva Organización Revolucionaria de Combate (NORC)*, más tarde llamada *Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP)*, cruzó la frontera desde México al Ixcán, para iniciar la construcción de un frente guerrillero, dando énfasis al trabajo de masas con la población campesina, con el objetivo de formar una base de apoyo logística, política e ideológica en los departamentos del noroccidente e introduciendo el tema étnico dentro de la discusión. Esos años, las Fuerzas Armadas

²⁷ Héctor Alejandro Gramajo Morales. *La difícil transición política en Guatemala, de la guerra...a la guerra*. Guatemala, Fondo de Cultura Editorial, 1995. Página 49.

Rebeldes (FAR) y la Organización del Pueblo en Armas (ORPA), establecieron nuevos frentes guerrilleros en otros departamentos del país y los movimientos insurgentes en Centroamérica tuvieron cada vez mayor relevancia.

La existencia de una insurgencia armada dio lugar a una nueva lectura de la Doctrina de Seguridad Nacional en la cual lo nacional se comenzó a ver en el contexto regional y los fantasmas del comunismo internacional se asentaron con más fuerza, legitimando la violencia de Estado. De 1970 a 1983, se sucedieron una serie de golpes militares (Arana, Laugerud, Lucas, Ríos Montt), hasta que en 1985, el general golpista Mejía Vítores convocó la Asamblea Nacional Constituyente y se realizaron las elecciones que en 1986 permitieron la llegada de un gobernante civil.

En este contexto, los indígenas pobres de Guatemala (mujeres, hombres, niños y ancianos) y calificados como una base militante de apoyo táctico para los grupos armados y fueron considerados como enemigos por el ejército. Por eso, se realizaron operaciones de tierra arrasada que destruyendo cosechas, ganado, viviendas y edificios, terminó con el espacio de vida de los sobrevivientes y les cortó el vínculo con sus poblados originales.

Ante esa historia de represión masiva contra la población, la huida a México y otros países limítrofes (Belice, Honduras y El Salvador), fue la solución inmediatamente factible para la población de las áreas objeto de violencia. Más de 40.000 guatemaltecos obtuvieron “status” de refugiados, cerca de 100.000 se consideraron refugiados no reconocidos en México, principalmente, más de medio millón se desplazaron internamente y según la Comisión de Esclarecimiento Histórico, la represión segó cerca de 250.000 vidas en tres décadas, la inmensa mayoría población civil no combatiente.

La Constitución Política de 1985 significó un salto cualitativo ya que se reconoció la presencia de grupos indígenas sobre el suelo guatemalteco, y se estableció la obligación del Estado de reconocer, respetar y promover sus rasgos culturales específicos (Artículo 66). A mediados de 1996, el gobierno firmó y ratificó el Convenio 169 sobre *Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes*.²⁸

El gobierno que asumió el poder en 1986 inició un proceso de reconciliación, invitando los refugiados a regresar, garantizando su seguridad. La negociación para el retorno de los refugiados inició en 1988 y culminó con la firma del “Acuerdo del 8 de octubre de 1992” que aseguró las condiciones para un retorno colectivo, organizado y con facilidades para la reinserción económica y social de los antiguos refugiados. Este acuerdo constituye un importante precedente de la posterior firma de los acuerdos de paz que terminaron con el enfrentamiento armado interno de más de tres décadas.

²⁸ Toda esta legislación favorable a los indígenas permanece sin aplicación, en gran parte porque carecen de la reglamentación necesaria que permita su aplicación.

Bajo la presidencia de Ramiro de León Carpio se firmó el *Acuerdo marco para la reanudación del proceso de negociaciones entre el gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca* que definió el marco de la discusión de los acuerdos. En 1995, resultó electo Álvaro Arzú Irygoyen, en cuyo período se discutieron y firmaron la mayor parte de los Acuerdos, así como el Acuerdo de Paz Firme y Duradera el 29 de diciembre de 1996.

Los Acuerdos de Paz que se firmaron en Guatemala reconocen la existencia de factores de carácter estructural que están en la base de los altos niveles de conflictividad que caracterizan el país. Reconocen las causas de la falta de equidad y la exclusión social y establecen una serie de compromisos encaminados a superarlas e iniciar la construcción de la paz junto con el desarrollo.

En particular, el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, el *Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado* y el *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*, definen estrategias y acciones concretas dirigidas a la construcción de nuevas relaciones sociales, culturales, laborales y socioeconómicas con las cuales se inicia una evolución hacia una sociedad donde la falta de equidad y la exclusión social sean superadas y con ello, los ciudadanos puedan gozar a plenitud de sus derechos humanos, políticos, económicos y sociales.

Las comisiones de la paz

Como consecuencia de la firma de los Acuerdos de Paz, se han formado distintas comisiones integradas por distintos sectores de la sociedad civil guatemalteca. Las comisiones promueven el diálogo, análisis, consensos y elaboración de propuestas sobre cambios estructurales de la sociedad guatemalteca. Como se muestra en el Cuadro sobre las comisiones encargadas de dar cumplimiento a los acuerdos de paz, se han creado 19 comisiones que tienen como ejes temáticos aspectos controversiales de la vida nacional que han de abordarse para democratizar el país.

Conformación e instalación de las comisiones encargadas de dar cumplimiento a los acuerdos de paz			
n.	Comisión	Acuerdo de Creación	Fecha
1	Comisión técnica de reasentamiento	Acuerdo gubernativo 434-94 y 14-95	20 de julio de 1994
2	Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, CONADEA	Acuerdo gubernativo 639-95	4 de diciembre de 1995
3	Comisión especial de incorporación	Acuerdo gubernativo 82-97	28 de enero de 1997
4	Comisión de acompañamiento	Acuerdo gubernativo 83-97	5 de febrero de 1997
5	Comisión de reforma electoral	Acuerdo 16-97 del TSE	21 de febrero de 1997

Análisis de la Situación del País - Guatemala
Capítulo 5

6	Comisión de fortalecimiento de la justicia	Acuerdo gubernativo 221-97	13 de marzo de 1997
7	Comisión paritaria para la reforma educativa	Acuerdo gubernativo 262-97	20 de marzo de 1997
8	Gabinete de la paz	Sin acuerdo.	Abril de 1997
9	Comisión para la definición de lugares sagrados	Acuerdo gubernativo 261-97	1 de abril de 1997
10	Comisión interinstitucional para la agilización de la cooperación, CIACI	Acuerdo gubernativo 271-97	2 de abril de 1997
11	Comisión de la oficialización de idiomas indígenas	Acuerdo gubernativo 308-97	10 de abril de 1997
12	Comisión de apoyo técnico del congreso	Decreto legislativo	15 de abril de 1997
13	Comisión institucional para el desarrollo y fortalecimiento de la propiedad de la tierra, PROTIERRA	Acuerdo gubernativo 307-97	17 de abril de 1997
14	Dependencia presidencial de asistencia legal y resolución de conflictos sobre la tierra, CONTIERRA	Acuerdo gubernativo 452-97	26 de junio de 1997
15	Comisión paritaria sobre los derechos relativos a la tierra	Acuerdo gubernativo 515-97	9 de julio de 1997
16	Comisión para el esclarecimiento histórico	Decreto No. 71-97	26 de agosto de 1997
17	Comisión paritaria de reforma y participación	Acuerdo gubernativo 649-97	3 de septiembre de 1997
18	Comisión consultiva para la reforma educativa	Acuerdo gubernativo 748-97	24 de octubre de 1997
19	Comisión coordinadora del foro de la mujer	Acuerdo gubernativo 105-98	2 de marzo de 1998

Fuente: Díaz Castillo, Roberto. Breve reseña histórica del trabajo de las comisiones de paz. El caso Guatemala. Primera parte. PNUD/Proyecto Q´anil, Guatemala, 1999.

El avance y los resultados de las distintas comisiones varían de acuerdo a las fechas de su creación y otros factores del contexto político. Por ejemplo, la Comisión Paritaria para la Reforma Educativa cumplió con su cometido que fue el diseño de dicha reforma, mientras que la Comisión del Pacto Fiscal todavía requiere de mayor tiempo para cumplir con las expectativas para las cuales fue creada.

A pesar de la importancia que la integración y funcionamiento que estas comisiones han tenido para favorecer la participación ciudadana en el cumplimiento de los compromisos de los Acuerdos de Paz y del significado que para el proceso democrático tiene el consenso entre distintos grupos de interés, incluyendo sectores que antes eran marginados

de los procesos de toma de decisión, en muchos casos todavía falta la implementación de los acuerdos y compromisos provenientes del trabajo de las comisiones.

El Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala se ha configurado en un cuerpo de apoyo al cumplimiento de los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz. La Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) tiene la responsabilidad de verificar el cumplimiento de los Acuerdos y presenta informes sobre su evolución a través del Secretario General. Los Acuerdos de Paz junto con las disposiciones de las Conferencias de las Naciones Unidas, constituyen el marco bajo el cual se define la coordinación entre las distintas agencias y el conjunto de la cooperación internacional, donde ocupa un lugar especial la Plataforma de Acción de la Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer, por su carácter de integración de los compromisos de las mayores convenciones y conferencias.

A continuación se señalan algunas tendencias y contratendencias que se han dado en los últimos años en temas vinculados con los Acuerdos de Paz, así como se sugieren líneas de acción que permitan hacer frente a esos desafíos.

2. Tendencias y contratendencias en el desarrollo social

Los Acuerdos de Paz plantean una serie de objetivos con relación al desarrollo social. En términos cuantitativos se busca una ampliación de cobertura y un aumento mínimo del 50% en el gasto social ejecutado para el año 2000 en comparación con 1995 para salud y educación. Además se añade el compromiso de dedicar 1.5% de los ingresos tributarios a vivienda. Estas metas cuantitativas han sido respetadas hasta la fecha.

En términos cualitativos, los Acuerdos plantean que si bien los servicios sociales básicos pueden proveerse mediante el sector público, mediante fórmulas mixtas o por el sector privado, el Estado tiene varias funciones irrenunciables, tales como (i) asegurar la participación más amplia posible de la población en la definición y fiscalización de estos servicios; (ii) establecer un marco normativo que garantice el acceso de la población a servicios públicos de calidad; y (iii) fiscalizar rigurosamente la observancia de este marco normativo.

Los acuerdos de paz han abierto el camino para un creciente reconocimiento de los derechos sociales de la población guatemalteca. Los indicadores de salud, educación y saneamiento presentan una tendencia hacia la mejoría en todos los planos, lo cual refleja en gran parte el nuevo rol asignado al estado en los acuerdos de paz, como promotor del bienestar social de la población guatemalteca (particularmente entre los grupos excluidos tradicionalmente del progreso económico).

En este sentido, se puede observar como a lo largo de los últimos años la mortalidad infantil ha tendido a caer de manera sostenida. Así, mientras en 1987 la ENSMI encontró 79 muertes de niños menores de un año por cada mil nacidos vivos, dicho valor se redujo

a 51 por mil nacidos vivos en 1995, y a 48 por mil en 1999. Más importante todavía es el hecho que el descenso fue particularmente importante en las zonas rurales, ya que entre 1987 y 1999 se cerró la brecha existente entre la mortalidad infantil de las zonas urbanas y la de las zonas rurales. Las regiones de Sur-Oriente y Central han registrado las mejoras más sostenidas a lo largo del mismo período.

En el campo educativo también se ha dado alguna mejoría en los últimos años. Las tasas de cobertura han experimentado un ascenso paulatino desde 1991 hasta 1996. Si bien entre 1996 y 1999 las coberturas netas de educación primaria no han aumentado (alrededor de 55%) a nivel nacional, el PRONADE ha permitido un mejoramiento del acceso a la educación zonas tradicionalmente postergadas como Huehuetenango, El Quiché, Alta Verapaz y Baja Verapaz.

Sin embargo, en algunos temas los avances sociales alcanzados no han sido suficientes para contrarrestar aspectos negativos acumulados durante décadas de irrespeto a los derechos humanos económicos y sociales. De esta manera, la desnutrición no ha podido ser mejorada sustancialmente, pues la misma afectó cerca de 24% en 1999 prácticamente estancada desde 1995, cuando la desnutrición afectó al 27% de los niños y niñas menores de cinco años.

El estancamiento también se percibe en temas de salud de las mujeres, como en el caso de la salud reproductiva. Sobre este particular, hay que notar que la tasa global de fecundidad para el período 1987-1999 se mantiene prácticamente estancada en 5 niños por mujer, a pesar de que las mujeres expresan su deseo de disminuir el número de hijos (la tasa de fecundidad deseada era de 5 hijos en 1987, y de 4 hijos en 1999).

Los riesgos de salud derivados de la alta fecundidad pueden haber sido parcialmente contrarrestados con el incremento en la atención prenatal (60% de las mujeres la recibieron en 1989, en contraste con 34% en 1987), pero sin embargo, como se evidenció en el capítulo 1, la mortalidad materna continúa siendo muy alta. Además, el uso de métodos anticonceptivos se ha incrementado básicamente por un mayor empleo de la esterilización femenina y de la abstinencia periódica.

El avance alcanzado tampoco ha sido suficiente como para eliminar las brechas entre la población indígena y la ladina en educación y salud, así como brechas de género (particularmente en el campo educativo). Esto es particularmente notorio en indicadores tales como la mortalidad infantil y las coberturas educativas, en cuyos casos la discriminación étnica y de género prevalecen a lo largo de toda la década de los noventa. En el caso de la mortalidad infantil la magnitud de la brecha entre la mortalidad de los niños indígenas y los ladinos se ha reducido muy levemente entre 1987 y 1999. Algo similar sucede en las tasa de cobertura educativa de niñas y niños, donde las primeras todavía se encuentran rezagadas en relación con los varones. Además, la educación intercultural bilingüe todavía cubre a un porcentaje muy pequeño de los niños monolingües.

En relación con esa situación se presentan los siguientes desafíos para los próximos años:

- i) En educación: continuar en forma prioritaria el proceso de reforma educativa definido por la Comisión Paritaria de Reforma Educativa y actualmente ejecutado por la Comisión Consultiva de Reforma Educativa, integrando o fortaleciendo la perspectiva de género en varios aspectos.
- ii) En salud: priorizar la salud preventiva, continuar la política de abaratamiento de los medicamentos, dar carácter institucional a los mecanismos de participación del Sistema Integrado de Atención de Salud y fortalecer el IGS; ofrecer con prontitud servicios de planificación de la familia, educación y asesoramiento post aborto que ayuden también a evitar la repetición de los abortos, considerar la posibilidad de revisar las leyes que prevén medidas punitivas contra las mujeres que han tenido abortos ilegales.
- iii) En vivienda: revisar la política pública para el sector vivienda sobre la base de un nuevo marco regulatorio articulado con el ordenamiento territorial y los requerimientos de higiene y seguridad, y crear una real capacidad fiscalizadora por parte del Estado.
- iv) En materia de empleo, el acceso de la población a un trabajo digno es inseparable de un involucramiento más activo del Gobierno (i) para fortalecer el marco normativo que debe amparar a las distintas categorías de trabajadores, en particular las más vulnerables, (ii) para robustecer su capacidad de fiscalizar y garantizar la aplicación real de dichas normas y (iii) para propiciar relaciones laborales basadas en el diálogo y la concertación, (iv) para ofrecer servicios que permitan acoplar el trabajo productivo con el reproductivo.
- v) En materia de participación, mientras se ha iniciado el establecimiento de mecanismos sectoriales de participación (COEDUCA en educación, SIAS en salud, RADEAS en desarrollo rural, Juntas Locales de Seguridad), está pendiente la reforma del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbanos y Rurales (y la definición de mecanismos que aseguren la participación de las mujeres), como instrumento de planificación participativa y articulación del desarrollo local regional y nacional. El fortalecimiento de la participación social en los Consejos Departamentales permitirá dar efecto a la reforma de los procedimientos de nombramiento de los Gobernadores aumentando así su representatividad. Uno de los cometidos importantes de la política social es remover los obstáculos que impiden la plena ciudadanía de las mujeres a todo nivel. También habrá que seguir facilitando la inserción definitiva de la población retornada, desplazada interna y desmovilizada que, en

virtud de su particular vulnerabilidad, deben seguir siendo objeto de una atención particular por parte de las instituciones estatales.

3. Tendencias y contratendencias en justicia y seguridad ciudadana

Aunque en menor grado con relación a los cambios en el desarrollo social, el sistema de justicia también ha empezado a experimentar algunas transformaciones importantes en los últimos años que contribuyen a ir creando paulatinamente un estado democrático de derecho.

En primer lugar, la elección de los magistrados de la Corte Suprema de Justicia se ha vuelto más transparente, basado en méritos profesionales y no solamente presiones o intereses políticos. De igual manera, el nombramiento de jueces se ha vuelto un procedimiento en dónde intereses personales y políticos tienen menos de influencia que en el pasado. Aún más, los problemas del sistema de justicia son ventilados con mayor claridad en los medios de comunicación y esto a su vez genera una mayor conciencia ciudadana sobre la necesidad de fortalecer el aparato de justicia como instrumento de resolución de conflictos.

A pesar de ciertos avances en la realización de los planes de modernización del Organismo Judicial y del Ministerio Público y del cumplimiento del incremento presupuestario de 50% para el año 2000 comparado con el año 1995, la percepción de crisis de la justicia ha adquirido dimensiones que obligan y permiten a la vez la realización de cambios significativos. La posibilidad de realizar esos cambios dependerá en buena parte de la nueva Corte Suprema de Justicia electa en octubre de 1999. Sin embargo, es necesario que en los próximos años se realicen las siguientes medidas:

- i) La dotación de recursos financieros adecuados;
- ii) El apoyo a la Instancia Coordinadora de la Modernización del Sector Justicia, integrada por el Organismo Judicial, el Ministerio Público, la Defensa Pública y el Ministerio de Gobernación;
- iii) La promoción de la legislación necesaria para el alcance de la equidad de género y el reconocimiento de la multiculturalidad y para la profesionalización de la administración de justicia, de acuerdo a las recomendaciones de la Comisión de Fortalecimiento de la Justicia, incluyendo la Ley de la Carrera Judicial;
- iv) El fortalecimiento de la capacidad fiscalizadora y sancionadora del Estado en materia laboral;
- v) El respeto estricto a la independencia judicial y sanción a los agentes del Estado que interfieran con los organismos encargados de la investigación y sanción judicial;
- vi) La lucha contra los aparatos ilegales de seguridad y otros rezagos del enfrentamiento armado que fomentan la impunidad, en particular aquellos que pudieran estar enquistados en los organismos del Estado;

vii) El fortalecer la comisión asesora en seguridad ciudadana, con el fin de que el poder civil juegue el rol que le corresponde en la orientación de la política de seguridad del Estado.

En segundo lugar, en cuanto a la seguridad ciudadana, el trabajo de la policía ha sido reorientado desde su tradicional enfoque vinculado con la estrategia contrainsurgente, hacia un enfoque de trabajo dirigido a enfrentar la criminalidad. La Policía Nacional Civil (creada a partir de los acuerdos de paz) ha permitido un incremento de la seguridad en carreteras y lugares públicos, así como un descenso en las tasas de secuestros y robos de vehículos (IDH, 1999).

No obstante, es claro que este es uno de los temas cuyos avances aún son limitados con respecto a las expectativas definidas en los Acuerdos de Paz. El objetivo de una justicia pronta, eficiente y eficaz, y la existencia de un cuerpo de policía profesional, respetuoso de los derechos humanos y efectivo en el combate a la delincuencia, constituye un norte en cuya dirección apenas se han dado los primeros pasos. En este sentido también hay que reconocer las deficiencias del proceso de transformación institucional en marcha, pues las denuncias por corrupción e ineficiencia en el sistema de justicia y de seguridad pública todavía se encuentran a la orden del día.

Aún más preocupante es el hecho de que el creciente número de violaciones a derechos humanos sean provocadas mayoritariamente por el organismo judicial (MINUGUA, Décimo Informe sobre Derechos Humanos, enero 2000). Esto es un cambio con el patrón de hace menos de una década, cuando la mayor parte de violaciones a derechos humanos eran adjudicadas a los organismos de seguridad del Estado.

Lo anterior significa que algunas medidas deben ser tomadas en el futuro para fortalecer el clima de seguridad en el país. Entre estas medidas se encuentran: mejorar la infraestructura y el equipamiento de la PNC; incrementar la integración de agentes y mandos indígenas a la PNC para acercar la fuerza policial a la población; y fortalecer los mecanismos de participación comunitaria en la selección de los policías y el seguimiento y apoyo al funcionamiento de las fuerzas de seguridad (Juntas Locales de Seguridad). Además, la agenda legislativa pendiente en materia de seguridad pública incluye la aprobación de una nueva Ley de Armas y Municiones; de una nueva Ley sobre Agencias Privadas de Seguridad y de una nueva Ley de Orden Público.

Además, es urgente una adecuada atención a los derechos de la población infantil y juvenil. En este sentido, la prioridad es asegurar que se apruebe la legislación contenida en el Código de la Niñez, con lo cual se establece un ordenamiento básico y un marco institucional capaz de promover la realización y protección de los derechos de la niñez.

Asimismo, es importante una profunda revisión de las acciones de los entes privados y públicos que atienden a la población infantil y juvenil en riesgo social, a fin de que dicho

accionar se enmarque en el pleno respeto a los derechos consagrados en la Convención de los Derechos del Niño, ratificada por el Congreso de la República en 1990. Esto significa también poner un punto final a los atropellos cometidos en contra de los niños y niñas que viven en las calles de Guatemala (tal y como se menciona en el capítulo 3).

4. Tendencias y contratendencias en la participación ciudadana y la construcción de la democracia:

Otro elemento fundamental en la consolidación del Estado Democrático de Derecho es el fortalecimiento de la participación ciudadana. Sobre este particular, los Acuerdos de Paz mencionan en múltiples ocasiones la necesidad de crear mecanismos de participación directa de las comunidades en respuesta a los problemas que les agobian, así como también buscan fortalecer las instancias institucionales de participación ciudadana.

En los últimos años se han dado cambios importantes en la cultura democrática de la población como consecuencia del clima de libertad creciente que se ha ido construyendo con posterioridad a la firma del Acuerdo Final que permitió la incorporación de la antigua insurgencia armada al proceso político nacional. Este clima se refleja en una mayor confianza en las instituciones democráticas, un mayor apoyo y participación en los gobiernos locales, y una percepción de creciente tolerancia a la diversidad política y cultural del país.

El indicador más importante de esta creciente vocación ciudadana en favor de la participación democrática se pudo observar en las últimas elecciones, dónde el porcentaje de votantes con respecto al padrón electoral superó los resultados de las últimas dos elecciones de 1990 y 1995. Además, se pudo observar que el incremento en el número de votantes se observa en departamentos con mayoría de población indígena (Sololá y Totonicapán en particular, datos del Tribunal Electoral/MINUGUA). Ambos datos parecieran indicar una lenta superación del fenómeno de la baja participación política (particularmente de los indígenas) que, como se comenta en el capítulo 3 y 4, ha sido una constante histórica de la vida nacional.

Las contratendencias en este tema se vinculan más bien con la prevalencia de prácticas políticas asociadas con el pasado. En este sentido se ha podido observar que la participación electoral se vio empañada por hechos violentos en comunidades del interior del país que pretenden desconocer la legitimidad del proceso. Además no hay que desconocer que una parte de la movilización social en términos electorales se fundamenta en estructuras organizacionales que se crearon durante el conflicto armado. Esto significa que la participación no responde necesariamente a patrones de liderazgo democrático o a valores cívicos asociados con el fortalecimiento de las instituciones democráticas.

Otra contratendencia importante fue la no aprobación de las reformas constitucionales en la Consulta Popular de 1999. Este hecho ha impedido un mayor fortalecimiento del poder civil, la redefinición del rol del ejército en tiempos de paz, y una reconocimiento

transparente del carácter multicultural y multilingüe de la nación guatemalteca. Esto representa un revés importante para la construcción de un estado democrático e incluyente en Guatemala, así como un revés para el proceso de desmilitarización de la sociedad necesario para consolidar la paz y el régimen de derecho. La no aprobación de las reformas a la Ley Electoral previó al proceso electoral de 1999 también constituye un revés para la consolidación de la democracia.

En los siguientes años, se establecen tres desafíos claros derivados del cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Por una parte, la necesidad de fortalecer la descentralización ya mencionada anteriormente, lo cual pasa por el reconocimiento de los derechos humanos integrales de las mujeres y las formas de participación y construcción de liderazgo propias de la tradición cultural maya. Por otro lado, está pendiente de ser aprobados cambios legislativos básicos como la reforma a la ley electoral que permitirán mayor transparencia en los procesos de elección democrática, así como también mayor legitimidad de las autoridades electas y cuotas de participación por género. Por último, promover una cultura política democrática entre la población infantil y juvenil del país, con el afán de ir construyendo valores cívicos y un nuevo concepto de ciudadanía con las generaciones más jóvenes.

5. Tendencias y contratendencias en derechos de pueblos indígenas y derechos de las mujeres

El desarrollo de la mayoría de los compromisos del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas fue encargado a comisiones con participación de representantes de los pueblos indígenas, de acuerdo al principio expuesto en el preámbulo del Acuerdo que “todos los asuntos de interés directo para los pueblos indígenas demandan ser tratados por y con ellos y que el presente acuerdo busca crear, ampliar y fortalecer las estructuras, condiciones, oportunidades y garantías de participación de los pueblos indígenas”.

En este sentido, el proceso de implementación del Acuerdo ha abierto nuevos espacios de concertación directa con las instituciones estatales. Además ha contribuido a un fenómeno de concientización sobre la temática de la multiculturalidad que ha trascendido las comisiones para extenderse a los partidos políticos, al Congreso de la República, instituciones estatales, asociaciones profesionales y gremiales, organizaciones no gubernamentales e instancias regionales de concertación. El proceso de participación ha llevado también a un fortalecimiento y un mayor protagonismo de las organizaciones indígenas.

Estos avances no pueden ocultar el hecho que el camino de Guatemala hacia un consenso nacional en torno al carácter multicultural y multilingüe de la nación guatemalteca y sus implicaciones institucionales es aún largo. La consulta popular puso de manifiesto una brecha entre áreas de mayoría indígena y no-indígena y la campaña previa a la consulta

puso de relieve la permanencia de expresiones preocupantes de intolerancia, irrespeto y temor hacia la población indígena y su cultura. Todo ello señala que los riesgos de una polarización mayor de la sociedad guatemalteca en las relaciones interétnicas son reales. Eso, lejos de aconsejar que el Estado disminuya su atención al tema, hace más necesario aún una política de largo plazo en materia de multiculturalidad que ayude a superar los niveles de racismo y exclusión hacia los indígenas.

La implementación del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas constituye una plataforma adecuada para tal política. En este sentido, es importante que se dé continuidad a los esquemas de concertación iniciados en 1997 y den seguimiento al trabajo ya realizado por las Comisiones paritarias de tierra, de oficialización de idiomas indígenas y de reforma educativa (incluyendo el fortalecimiento de la Defensoría de la Mujer Indígena). Es importante también que se mantenga en la agenda la temática de la preservación de los lugares sagrados y que se retome el tema genérico de las modalidades de participación de los pueblos indígenas a todos los niveles.

Si mantener la concertación entre Estado y pueblos indígenas es necesario, también lo es la toma de medidas concretas que, desde ya, abran espacios de participación directa en la función pública. La presencia de un mayor número de indígenas en la Policía Nacional Civil, entre los operadores de justicia o entre otras ramas de la administración pública, será de suma importancia para avanzar en la transformación de las relaciones entre Estado y pueblos indígenas, y también entre indígenas y no indígenas.

Finalmente, la experiencia de la consulta popular ha mostrado la necesidad de ampliar la labor de concientización sobre la diversidad cultural y el respeto a la diferencia cultural. En este sentido, es deseable que las nuevas autoridades, conjuntamente con las organizaciones de la sociedad civil, intensifiquen las acciones dirigidas a fomentar consensos más amplios en el país. La implementación de la reforma educativa actualmente debatida en la Comisión Consultiva de Reforma Educativa será una pieza clave de esta política de largo plazo que propicie la construcción de una democracia multicultural.

Por otra parte, los Acuerdos de Paz establecieron la necesidad de legislar en relación al acoso sexual y crear una Defensoría de la Mujer Indígena. Los compromisos relativos a las mujeres en los Acuerdos de Paz, son parte de las propuestas que las mujeres de la sociedad civil guatemalteca, organizadas y de manera individual, presentaron ante la mesa de negociaciones. Estos fueron integrados en el Plan de Equidad de Oportunidades 1999-2001 “Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas”, elaborado por un comité intersectorial y multidisciplinario, integrado por organizaciones gubernamentales y no gubernamentales, liderado por la Oficina Nacional de la Mujer (ONAM) y la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP).

Los compromisos del Plan de Equidad de Oportunidades son de cumplimiento gradual, o están supeditados al cumplimiento de otros. Además se orientan no solo a mejorar la

condición de las mujeres, sino también a la promoción de las mujeres a todos los niveles en condiciones de igualdad y equidad, eliminando toda forma de discriminación contra ellas en el acceso a los recursos, servicios, defensa de sus derechos y ejercicio de su ciudadanía.

El Plan establece metas concretas para la equidad educativa, la equidad en salud, la prevención y erradicación de la violencia contra las mujeres y las niñas, la equidad jurídica, la equidad en la participación política y social, la equidad en la situación económica y laboral, los derechos humanos universales de las mujeres y la equidad cultural. El alcance de estas metas, juntamente con el fortalecimiento de la ONAM y la creación del Instituto Nacional de la Mujer (INAM), ente autónomo rector de las políticas públicas a favor del avance de las mujeres, representan un compromiso de país y del Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala.

6. Tendencias y contratendencias en el crecimiento económico, equidad y pobreza

En cuanto al crecimiento económico y la superación de la pobreza los Acuerdos de Paz plantean la necesidad de acelerar la actividad económica a tasas promedio del 6% anual. Aunque no se establecen metas similares para la reducción de la pobreza, los Acuerdos buscan desarrollar una estrategia integral para superar la pobreza rural basada en los siguientes elementos: participación, acceso a tierra y recursos productivos, estructura de apoyo, organización productiva de la población rural, marco legal y seguridad jurídica, registro de la propiedad inmueble y catastro, y protección laboral.

En el período 1988-1998 la economía ha crecido a una tasa promedio anual de 4.1%, lo cual ha permitido un crecimiento en el ingreso per cápita de 1.4%. A pesar de una desaceleración en el año 1999, las expectativas para el cuatrienio 1999-2003 se mantienen altas, pues se espera un crecimiento promedio de 4.5%, lo cual se traduciría en una tasa de expansión del ingreso per cápita cercana al 2%.

Los principales ejes de la economía en estos años han sido el crecimiento de la inversión (a tasas de un 20% en 1997 y 1998), el comercio exterior (particularmente las importaciones, las cuales también se expanden a cerca de un 20% anual en los últimos años) y el gasto del gobierno. Este tipo de crecimiento ha provocado desequilibrios en el sector externo (creciente déficit comercial) y en el sector público (creciente déficit fiscal), al no existir un mayor dinamismo de las exportaciones ni tampoco un crecimiento significativo en los ingresos tributarios. Además las dificultades en los mercados financieros internacionales también han tenido un impacto en la economía nacional a través de una iliquidez del sistema financiero, la cual se ve agravada con las políticas restrictivas monetarias dirigidas a defender la moneda frente al dólar.

Los desequilibrios macroeconómicos y las dificultades financieras tendrán que

enfrentarse en los próximos 3 años a fin de evitar un creciente deterioro en la situación económica del país. De más está señalar que una recesión económica podría dar al traste con varios de los logros alcanzados a través de los Acuerdos de Paz. En este sentido es fundamental superar la rigidez con que se comporta la carga tributaria, lo cual evita que el estado guatemalteco cumpla con sus obligaciones constitucionales mínimas. El proceso del Pacto Fiscal abre una ventana para enfrentar este problema, al procurar establecer metas de largo y corto plazo para la carga tributaria, el gasto público y el endeudamiento del Estado.

Igualmente es fundamental enfrentar dos desafíos en el campo económico. El primero consiste en definir con claridad cuáles serán los ejes o sectores que van a impulsar el crecimiento económico en los siguientes años, pues el país necesita desarrollar una estrategia de desarrollo económico consistente y de largo plazo. Dicha estrategia debe involucrar también una revisión del sistema financiero de tal manera que el mismo este a la altura de las demandas de los sectores productivos y sea un factor de estabilidad de la economía (en vez de una variable que obstaculice el crecimiento económico).

En cuanto a la superación de la pobreza, varios elementos de la estrategia señalada por los Acuerdos están en proceso de implementación y deben ser continuados, tales como los niveles mayores de inversión pública hacia el área rural, con particular atención a la condición de la mujer rural. Es esencial que instituciones de reciente creación sean fortalecidas para alcanzar al conjunto de la población rural, pre-requisito para una verdadera democratización en el área rural (CONTIERRA para la resolución de conflictos, FONTIERRA para el acceso a la tierra, BANRURAL para el acceso al crédito rural). También deben mantenerse los esquemas de participación de los actores del agro en la definición e implementación de la política de desarrollo rural. Es el caso, en particular, de la Comisión Paritaria de Tierras para la definición concertada del marco normativo y de las RADEAS para la implementación de proyectos de desarrollo.

La implementación de la estrategia de desarrollo rural requiere, al mismo tiempo, de una política más integral articulada con un proyecto de inserción económica del país a largo plazo. Queda pendiente una agenda legislativa relacionada con la tierra que incluye, entre otros:

- i) La finalización de los estudios en curso sobre el establecimiento de una jurisdicción rural y ambiental y su puesta en marcha.
- ii) La aprobación de una nueva Ley de Catastro y Registro, para garantizar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra.
- iii) La definición de medidas que garanticen el acceso de la mujer a la tierra, el crédito, las cooperativas y la tecnología agrícola.

Al igual que la política social, la política de desarrollo rural es clave para atender las necesidades particulares de la inserción productiva sostenible de los retornados,

desplazados internos y desmovilizados. Esto debe ser fortalecido con un programa de inversión (sobretudo privado) en las zonas que fueron afectadas por el conflicto armado.

Por último, el sector privado debe ser modernizado en dos sentidos. Por un lado, debe aprender a ser un actor social cuyos intereses son limitados por los intereses y derechos de otros sectores de la sociedad (una visión solidaria y compartida sobre el país). Por otra parte, debe transformarse para hacer frente a los desafíos de la globalización en cuanto a competitividad, lo cual significa no solamente cambios en la tecnología sino también en los estilos gerenciales, así como una nueva alianza con el estado basado en un enfoque de complementariedad y promoción del desarrollo de manera conjunta.

Capítulo 6

La Cooperación del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala

El escenario arriba descrito, configura espacios de oportunidades y desafíos tendientes a fortalecer la democracia, impulsar el desarrollo económico y social y la construcción de una nación multiétnica y pluricultural, sin exclusión. Los Acuerdos de Paz junto con las disposiciones de las Conferencias Internacionales, constituyen el marco de cooperación del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala y los ejes de coordinación de la cooperación.

Tomando como referencia los desafíos y oportunidades que presenta el actual escenario socio-político del País y los conceptos claves que guían a las Naciones Unidas desde su fundación: paz, desarrollo y derechos humanos se analizó la cooperación del SNU tomando como base su misión y la respuesta a las necesidades y temas prioritarios de Guatemala.

El análisis refleja que el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala ha concentrado su cooperación en apoyo a la consolidación de la paz y en la promoción del desarrollo humano integral, enfocando su trabajo durante el periodo de 1996-1998, en las 4 áreas prioritarias que aparecen en la Nota estratégica de Guatemala. El presente análisis lo haremos teniendo como base los tres temas ejes en donde se manifiesta la exclusión, haciendo referencia a los primeros capítulos de este documento; agregamos además el tema de atención a desastres naturales, por la importancia que ha tenido este tema para la cooperación en los últimos años.

1. Fortalecimiento de la democracia y Estado de Derecho
2. Desarrollo económico y social
3. El empoderamiento de las mujeres para la construcción de una sociedad democrática y el respeto a los pueblos indígenas
4. Atención y prevención de desastres naturales

Estos ejes de acción se relacionan y complementan a través de los programas y proyectos que las instituciones del SNU, de acuerdo a su mandato, ejecutan en coordinación y/o colaboración con organismos internacionales, instituciones gubernamentales, organismos no gubernamentales y la sociedad civil, convirtiéndose el SNU, a través del Coordinador Residente, en un ente cohesionador en el trabajo de cooperación.

1. Instancias de coordinación del Sistema de Naciones Unidas para la cooperación
 - a. Equipo de País.

Esta formado por los Jefes de Agencia para coordinar las actividades de la Agenda de la Paz, intercambiar información, coordinar iniciativas; aprobar, dar seguimiento y validar las acciones de los Grupos Temáticos.

b. Grupos Temáticos.

Los Grupos Temáticos forman parte del trabajo del Equipo de País, cuando se inició el proceso de Reforma del Sistema de Naciones Unidas en el País, surgió la idea de que los Grupos Temáticos fueran el eje fundamental de todo el proceso y a través de éstos promover el liderazgo compartido al interior del Sistema, abriendo espacios para que las personas tomen decisiones.

Todos los Grupos se orientan por los principales compromisos contenidos en Los Acuerdos de Paz, La Nota Estratégica de País y las Conferencias Internacionales. De esta manera el trabajo de los Grupos Temáticos tiene su punto de partida, orientación y razón de su existencia en apoyar los esfuerzos del Gobierno y la sociedad civil en el cumplimiento de los principales compromisos. Al mismo tiempo es un mecanismo para utilizar mejor los recursos financieros y humanos disponibles al interior del Sistema, evitar duplicaciones y asegurar un mejor enfoque sobre los asuntos realmente importantes para el desarrollo del País y el cumplimiento de los Acuerdos de Paz y las conferencias internacionales.

FORMACION DE LOS GRUPOS TEMATICOS

	Fecha de Inicio	Temático / Interagencial
Red Interagencial de Educación	1994	Temático
Grupo de Trabajo sobre los Temas Indígena y Multiculturalidad (GRUTIM)	1997	Interagencial
Grupo Interagencial de Género y Avance de la Mujer GIGAM	1996	Interagencial
Grupo de Trabajo de Derechos Humanos	1999	Interagencial
Grupo Temático de Salud	1998	Temático
Grupo Temático Ampliado de ONUSIDA	1996	Temático
Grupo Temático sobre Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria	1998	Temático
Coordinación de la Comunidad Internacional en apoyo al Sector Justicia	1997	Temático
Grupo Interagencial para la Atención y Reinserción de Poblaciones desarraigadas y desmovilizados	1999	Interagencial
Grupo Interagencial de Comunicación e Información (GICI)	1996	Interagencial
Grupo Interagencial de Operaciones (GIO)	1997	Interagencial

c. Informe de Desarrollo Humano.

Merece especial mención la coordinación de las Agencias con la sociedad civil en la preparación del Informe Nacional de Desarrollo Humano: “Guatemala los Contrastes del Desarrollo Humano”; edición 1998 y “Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano,” edición 1999. En el INDH 1999, con la asesoría técnica de UNIFEM, se realizó un primer acercamiento a la perspectiva de género que será ulteriormente profundizada en el Informe 2000. Los Informes se preparan en el marco de una metodología participativa y como un

Proyecto académico de naturaleza plural. La mejor experiencia que han tenido los Informes es la utilidad social, su capacidad de penetración en el debate público, su capacidad de constituir una referencia precisa entre académicos, políticos, cuadros dirigentes de organizaciones sociales. De esta manera, cumple con su función de ser un instrumento valioso al debate y al conocimiento de la sociedad guatemalteca.

En este año se prepara el Tercer Informe sobre Desarrollo Humano de Guatemala 2000: “La fuerza incluyente del Desarrollo Humano”. Este tema es de vital importancia porque la sociedad guatemalteca, como se anota en los capítulos anteriores, está llena de experiencias negativas y el desarrollo humano supone igualdad de oportunidades. A este propósito, se elaborarán tres Cuadernos de Trabajo sobre temas de género.

2. Características de la cooperación del sistema de naciones unidas en Guatemala

De acuerdo con los objetivos de este capítulo, presentaremos las características de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas resaltando las principales acciones que realizan las instituciones del SNU en cada uno de los ejes prioritarios y el papel de los grupos temáticos en la cooperación.

a. *Cooperación del SNU en apoyo al fortalecimiento de la democracia y Estado de derecho.*

Contribuir al fortalecimiento del Estado democrático, constituye uno de los retos más importantes para el Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, como condición indispensable para la consolidación de la paz. La asistencia de las Naciones Unidas se ha canalizado a diversos componentes indispensables para el fortalecimiento de un Estado democrático y despliega su apoyo financiero y de asistencia técnica con cerca de 60 proyectos algunos locales y el 40% de cobertura nacional. Participa Banco Mundial, PNUD, MINUGUA, OIM, FNUAP, UNICEF, UNOPS, UNESCO.

a.1 Derechos Humanos

Todos los organismos del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, a través de sus programas y proyectos encaminan sus esfuerzos a la promoción y protección de los derechos humanos.

En especial, los proyectos de la Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos se encaminan a proveer apoyo específico con el objeto de crear un ambiente que conduzca a la promoción y protección de los derechos humanos y los proyectos de UNIFEM están centrados en la construcción de una ciudadanía plena de las mujeres para el ejercicio integral de sus derechos humanos. La Oficina de la Alta Comisionada para los Derechos Humanos y UNIFEM están en el proceso de firmar un Convenio de Cooperación Técnica que potenciará las ventajas comparativas de ambas organizaciones.

Asimismo, en el tema de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico el Sistema de Naciones Unidas ha tenido un papel muy importante. La UNOPS fue designada gerente de Fondos y encargada de operaciones de la Oficina de Apoyo que ha funcionado como un proyecto de las Naciones Unidas. UNICEF dio asistencia técnica a la Comisión para el Esclarecimiento Histórico para trabajar el tema de los derechos humanos de los niños y adolescentes durante el conflicto armado y todos los organismos del Sistema trabajan dando seguimiento a las recomendaciones de la Comisión.

Grupo Temático de Derechos Humanos: El Grupo ha definido dos líneas de trabajo; 1) la capacitación en Derechos Humanos al interior del Sistema de Naciones Unidas a través de foros, conferencias, charlas, coloquios, concursos y 2) apoyo en las actividades de la evaluación común de País -CCA-, que se desarrollan en Guatemala y la participación en la búsqueda del marco común de cooperación – UNDAF.

a.2 Cultura para la Paz

Se fomenta la construcción de una cultura democrática que favorezca la aplicación efectiva de los derechos humanos y la instauración de una cultura de la Paz. La UNESCO ha promovido un proyecto específico denominado “Proyecto Nacional de Cultura de Paz” lanzado a nivel interagencial el 21 de octubre de 1999.

PNUD y UNIFEM ejecutan proyectos dirigidos al fortalecimiento de las organizaciones de mujeres gubernamentales y no gubernamentales para asegurar su contribución a la construcción y consolidación de la paz. UNIFEM también ha promovido la participación de una delegación multicultural de mujeres guatemaltecas en la Conferencia de Paz de La Haya.

a.3 Estrategia de descentralización

Dentro de lo que es la modernización y fortalecimiento del Estado democrático, el Gobierno ha establecido como una de las prioridades, la descentralización entendida en cuatro aspectos: 1.Fortalecimiento municipal, 2.Fortalecimiento de los Consejos de desarrollo 3.Descentralización del Organismo Ejecutivo, 4. Fortalecimiento de la sociedad civil. El Sistema de Naciones Unidas con financiamiento y cooperación técnica apoya estos esfuerzos, principalmente: MINUGUA y PNUD.

El objetivo primordial es una mayor coordinación entre los donantes y bancos, en concordancia con las necesidades del sector. Se busca de esta manera, reforzar las acciones prioritarias y sobre todo coordinar esfuerzos.

Para lograr el objetivo, los donantes se reúnen una vez al mes y en ocasiones se invita a personas del Sector Justicia para intercambiar información e ideas sobre el trabajo y las necesidades de apoyo. En las reuniones participan de 20 a 25 personas. Asimismo, es importante mencionar que para lograr mayor coordinación entre los donantes, se ha

estructurado un cuadro de todas las donaciones y préstamos con los programas y actividades que se realizan. De esta manera, se tiene un panorama sobre el trabajo general en el sector, y los diferentes apoyos recibidos.

Modernización del Sistema Judicial: Las acciones del Sistema de Naciones Unidas, se encaminan a agilizar los procesos y resoluciones de conflictos, promover la excelencia profesional de jueces, magistrados y fiscales y fortalecer el servicio público de defensa penal. Organismos que participan. MINUGUA, PNUD, UNOPS.

Además, UNICEF ha apoyado el desarrollo de un nuevo Código de la Niñez y la Juventud y desarrolla un programa de Justicia Juvenil, que es consistente con los requerimientos de la Convención de los Derechos del Niño y la Reforma del Código Criminal Civil.

a.4 Recaudación Tributaria

El Sistema de Naciones Unidas, apoya el fortalecimiento de la recaudación tributaria del país, mediante la legislación para aumentar las sanciones contra la evasión, así como la creación de instituciones (superintendencia tributaria) para supervisar la recolección de ingresos. Además es importante la contribución del SNU a la concertación de una política fiscal de largo plazo que defina reglas claras, eficientes y estables a partir del año 2000. Banco Mundial, PNUD.

a.5 Fortalecimiento de la participación local en la toma de decisiones

Se hace a través de programas de capacitación municipal que enfatizan la formación de personal municipal especializado.

a.6 Proceso electoral.

El Sistema de Naciones Unidas a través de actividades y proyectos apoya la participación ciudadana en este proceso electoral. PNUD, UNOPS. UNIFEM ha realizado el estudio “Las Guatemaltecas y las Elecciones Generales 1999”.

b. Cooperación del SNU al Desarrollo Económico y Social.

Este eje de trabajo tiene prioridad en los Acuerdos de Paz, particularmente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. El objetivo principal es concentrar esfuerzos en la erradicación de la pobreza y responder a los desafíos que plantea el desarrollo económico, social, político y cultural en el nuevo milenio.

b.1 Educación.

Dentro del eje de Desarrollo Humano Integral, se considera primordial apoyar los esfuerzos que el país realiza por impulsar transformaciones en el Sistema Educativo Nacional, mejorar la calidad de la educación, participación democrática de los pueblos indígenas en el proceso educativo nacional, especial atención a la alfabetización, la enseñanza bilingüe y aumento de la matrícula preescolar y primaria en las zonas rurales de los departamentos más pobres. Participan en apoyo al cumplimiento de estos compromisos: UNESCO, Banco Mundial, PNUD, UNICEF, PMA.

Es importante mencionar que el programa anual de la UNESCO en Guatemala, se orienta a promover la cultura de la paz, principalmente en el año 2000, declarado como año Internacional de la Paz, para lo cual se tienen planificadas diversas actividades.

Asimismo, para apoyar este proceso se estableció la Red Interagencial del Sector Educación, principal foro para el intercambio de información y experiencia. La Red esta integrada por 33 miembros provenientes del SNU, agencias de cooperación internacionales multi y bilaterales que cooperan en el país en materia educativa. Además, esta red cuenta con un interlocutor del Ministerio de Educación.

La prioridad en la presente etapa es apoyar las políticas gubernamentales concertadas con la sociedad civil en el marco de la Reforma Educativa, por esta razón los esfuerzos del grupo giran en torno a los grandes ejes de dicha Reforma.

Acciones Específicas: Se articulan en 4 líneas básicas: Intercambio de información, apoyo a políticas gubernamentales de educación, Diálogo político y la coordinación de acciones conjuntas.

El punto más importante que conviene resaltar, es el funcionamiento de un proyecto interagencial con la participación de UNESCO, UNICEF, PNUD, UNFPA; además la AID apoya un proyecto de educación que cuenta con asesoría interagencial de UNICEF, UNESCO, PNUD y GTZ.

b.2 Salud

La cooperación técnica de las diversas agencias del Sistema de Naciones Unidas (OPS/OMS, UNICEF, UNFPA, PNUD) a los programas de salud, cubrió una amplia gama de acciones según las prioridades de los Acuerdos de Paz. La principal estrategia de las agencias del Sistema fue apoyar la propuesta de Reforma del sector salud principalmente al Ministerio de Salud en apoyo al modelo de atención SIAS.

Además, contribuir con proyectos que tienen por finalidad modernizar los servicios de salud y mejorar la calidad de atención, apoyar en el diseño e implementación de iniciativas de salud dirigidas a poblaciones en circunstancias especiales: como población desarraigada y población desmovilizada. Asimismo, proyectos encaminados a la reducción de la Mortalidad Materna y salud integral de la mujer. Articulado a la salud se apoya el acceso al

mejoramiento de servicios sociales básicos para familias pobres: agua y saneamiento, salud, nutrición y educación.

UNICEF ha abocado exitosamente a favor de la iodización de la sal y la fortificación del azúcar con vitamina A, como parte de su estrategia para promover la salud preventiva.

Grupo Temático ampliado ONUSIDA

Para apoyar una respuesta amplia a la enfermedad, el Grupo ha definido cuatro metas:

1. Prevenir la transmisión y propagación de la infección por VIH.
2. Proporcionar asistencia y apoyo a las personas infectadas y afectadas por la infección.
3. Reducir la vulnerabilidad de las personas y las comunidades a la infección por el VIH/SIDA.
4. Aliviar las repercusiones socioeconómicas y humanas de la epidemia.

b.3 Desarrollo Rural

Los principales compromisos sobre este tema, se encuentran en el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria. Las agencias del SNU: FAO, Banco Mundial y PNUD apoyan el cumplimiento de los compromisos referidos a la tierra, modernización del registro y catastro. En relación con el desarrollo rural se han elaborado propuestas en materia de política forestal nacional, estrategias y planes de acción para la conservación de la diversidad, proyectos de desarrollo productivo agroforestal y proyectos de desarrollo rural para pequeños productores. La FAO y PMA desarrollan proyectos en materia de seguridad alimentaria relacionadas con conservación de suelos y agroforestales en zonas deprimidas. UNIFEM asegura la perspectiva de género en el Programa de Pequeños Subsidios (PPS) del PNUD para proyectos relacionados con el medio ambiente.

Grupo Temático de desarrollo rural.

Para facilitar la coordinación, optimizar los recursos y dar respuesta como Sistema a las necesidades del país, se formó el Grupo Temático Desarrollo Rural y Seguridad Alimentaria, conformado con representantes de: FAO, MINUGUA, PMA, PNUD, UNICEF, OIM, OIT, cuyo objetivo principal es apoyar el Plan de Acción de la Cumbre Mundial sobre la Alimentación y los programas de desarrollo rural y seguridad alimentaria equitativos y sostenibles.

b.4 Pacto Fiscal

El Sistema de Naciones Unidas ha apoyado el esfuerzo de la Comisión Preparatoria del

Pacto Fiscal por la importancia que tiene éste en el marco de los Acuerdos y la estrategia nacional de desarrollo. La implementación del Pacto Fiscal en Guatemala contribuirá a disminuir la inequidad de la sociedad guatemalteca por medio de un gasto público que atienda los grandes rezagos sociales y una política tributaria que obedezca al principio de progresividad.

b.5 Incorporación y Reinserción

En este eje, los recursos técnicos financieros y organizativos propios de la comunidad internacional han jugado un papel fundamental, sobre todo en el ámbito de la reinserción. Los organismos de Naciones Unidas han desarrollado programas y proyectos de corto y mediano plazo en atención a poblaciones afectadas por el enfrentamiento armado, refugiados, desplazados, desmovilizados de la URNG y desactivados del ejército. Los programas y proyectos en este eje integran varios componentes, donde participan los organismos del Sistema de Naciones Unidas:

Apoyo a las poblaciones desarraigadas

Se desarrollan proyectos integrales en coordinación con instituciones gubernamentales, organismos internacionales y ONG's. En este componente se incluye la elaboración del plan específico de educación para las poblaciones desarraigadas, profesionalización de promotores educativos, educación de adultos, planes conjuntos de salud con el Ministerio de salud pública, acompañamiento en la elaboración de proyectos, proyectos de desarrollo local y organización comunal a través de diseño y desarrollo de nuevos asentamientos, construcción de viviendas, formación de promotores de desarrollo y formación de promotores de salud. Participan: HABITAT, FNUAP, OIM, OPS/OMS, PNUD, UNESCO, VNU, MINUGUA.

Asistencia y apoyo a las víctimas del conflicto armado.

En el marco del Acuerdo de Reasentamiento, la participación del SNU implica una labor de seguimiento y coordinación con las instituciones gubernamentales, la Asamblea consultiva de la población desarraigada, organismos internacionales y por parte de los organismos del SNU: ACNUR, OIM, OPS/OMS, PNUD, VNU.

Con relación a la reintegración de los y las desmovilizados de la URNG, UNIFEM ha colaborado estrechamente con la OIM para la inclusión de la perspectiva de género en los programas de crédito.

Grupo Interagencial para la atención y reinserción de las poblaciones desarraigadas y desmovilizados.

La estrategia de trabajo se centra en actuar con buenos oficios ante los diferentes actores institucionales y en procurar la coordinación de las agencias participantes en el grupo.

c. Cooperación del SNU en apoyo al respeto de los derechos de los Pueblos Indígenas y de la Mujer que permita la construcción de una sociedad democrática.

Los organismos del Sistema de Naciones Unidas en Guatemala, concentran su atención en apoyo a la identidad cultural de los pueblos indígenas y presentan diversos grados de integración transversal de la perspectiva de género.

c.1 Identidad cultural y derechos de los pueblos indígenas

El Sistema de Naciones Unidas (MINUGUA, OIT, PNUD, UNESCO) apoya con 35 proyectos las acciones que promueven el consenso y la participación de los pueblos indígenas en el reconocimiento de la diversidad cultural y el proceso de desarrollo nacional. Apoya a las Comisiones Paritarias y Comisiones Especiales a fortalecer la capacidad propositiva de las organizaciones Indígenas, su participación e incidencia en las decisiones y planes que afecten su desarrollo y el ejercicio de su ciudadanía. UNIFEM ejecuta un amplio proyecto de fortalecimiento del liderazgo de las mujeres del altiplano guatemalteco.

Asimismo, con recursos humanos, técnicos y financieros se apoyan los temas culturales del Acuerdo sobre Identidad y de Derechos de los Pueblos Indígenas a organizaciones indígenas y se desarrollan proyectos encaminados a fortalecer la organización y participación de los pueblos indígenas.

c.2 Grupo Interagencial de los temas indígenas y multiculturalidad.

Para facilitar la coordinación de los organismos del SNU en esta área, funciona el Grupo interagencial de los temas Indígena y Multiculturalidad (GRUTIM) que genera para el SNU análisis de coyuntura, valoración de las iniciativas de las agencias de la ONU e interlocución entre organizaciones indígenas y de éstas con el Gobierno. El GRUTIM esta integrado con representantes del Banco Mundial, UNESCO, UNICEF, MINUGUA, OIT, PNUD.

El Grupo ha considerado la importancia de tener una reflexión conjunta sobre la direccionalidad que se quiere dar al trabajo del GRUTIM y al uso de recursos que se tienen. Para tal efecto, se ha solicitado a las Agencias miembros, presentar propuestas sobre estos dos puntos. Asimismo, se ha iniciado un proceso de diálogo con Comisiones Permanentes e instituciones, para conocer los avances y preocupaciones, como también su visión de lo que puede ser el GRUTIM de cara al nuevo milenio.

Entre las acciones importantes que desarrollan se mencionan dos: elaboración de un Boletín de análisis de coyuntura, como aporte para que el Sistema de Naciones Unidas esté actualizado e informado sobre los distintos escenarios, actores relevantes y tendencias en relación al tema indígena. Además merecen especial mención, las acciones que el Grupo impulsa con el objeto de facilitar espacios y canales para que las organizaciones indígenas se reúnan y generen una nueva agenda para dar un impulso mayor al AIDPI.

c.3 Mujer y género

La Plataforma de Acción de Beijing y el Plan de Equidad de Oportunidades establecen un marco de acción en relación con los derechos de la mujer en el hogar, en la producción y en la vida social y política del país con el fin de asegurarle las mismas posibilidades que al hombre.

Los organismos del SNU: ACNUR, FNUAP, OIT, OPS/OMS, PMA, PNUD, UNESCO, UNICEF, y UNIFEM en coordinación con el Gobierno y ONGs apoyan proyectos encaminados al cumplimiento de estos compromisos, con especial énfasis en la promoción de los derechos de la mujer, la erradicación de la violencia de género y la formulación de propuestas de políticas.

c.4 Grupo Interagencial de Género y Avance de la Mujer (GIGAM)

Para fortalecer la acción coordinada en este tema, se ha conformado el Grupo Interagencial de Género y Avance de la Mujer, GIGAM, conformado con representantes de los organismos del SNU.

Su misión principal es impulsar la institucionalización e incorporación transversal del enfoque de género, para contribuir al desarrollo nacional con democracia y equidad entre hombres y mujeres.

Las prioridades se especifican en tres líneas de acción: 1) fortalecimiento de contrapartes nacionales gubernamentales y no gubernamentales, 2) acompañamiento en la formulación y ejecución de políticas públicas y 3) permeación del enfoque de género en los programas y proyectos del SNU.

El GIGAM ha generado una buena coordinación interagencial en el marco de la campaña de las Naciones Unidas por los derechos humanos de la mujer “Una vida sin violencia es un derecho nuestro” y participado en la realización de la primera edición del Festival Cultural del Día Internacional de la Mujer “El nuevo milenio es nuestro” (8-30 marzo 2000), liderado por UNIFEM en coordinación con el Ministerio de Cultura, la ONAM y más de 80 redes y organizaciones de mujeres de la sociedad civil.

d. Atención y prevención de desastres naturales

El Coordinador Residente del Sistema de Naciones Unidas en el País, respalda conjuntamente con OPS/OMS, PMA, FAO y UNICEF a las instituciones nacionales en las tareas de prevención, mitigación, respuesta, rehabilitación y reconstrucción relacionadas con desastres. Participan en este esfuerzo, también el FNUAP y OIM.

En respuesta a desastres específicos el Equipo del Sistema de Naciones Unidas, conformado por las Agencias antes mencionadas, brinda apoyo al Gobierno de Guatemala, en coordinación con SEGEPLAN y CONRED, en la evaluación de daños y necesidades, así como en la coordinación de ayuda externa. Para acciones específicas, el Equipo de

Naciones Unidas es respaldado por la Oficina de Asuntos Humanitarios de las Naciones Unidas (OCHA), que envía al país, a solicitud del Coordinador Residente del Sistema, un equipo de expertos en evaluación y coordinación en caso de desastres naturales.

En conclusión, las agencias y organismos del Sistema de Naciones Unidas a partir de firma de los Acuerdos de Paz en diciembre de 1996, han ajustado sus agendas y planes de trabajo al proceso de la construcción y consolidación de la Paz y la democracia. Esta agenda en sus grandes ejes representa los compromisos internacionales de las Conferencias, Cumbres, Tratados y Convenciones internacionales firmados por el País. El trabajo se ha realizado manteniendo el espíritu específico de los mandatos y la metodología de cada organismo, cohesionado el trabajo por la definición de los ejes prioritarios.

En este sentido se han constituido equipos interagenciales y Grupos Temáticos que buscan materializar los esfuerzos de coordinación del Sistema de Naciones Unidas con el Gobierno, Instituciones donantes y la sociedad civil.

No obstante los esfuerzos realizados por todas las agencias, fondos y programas del Sistema de Naciones Unidas, todavía hace falta muchos esfuerzos para una mayor coordinación y complementariedad en la cooperación del SNU para dar respuesta a los grandes retos del momento actual.

El año que inicia presenta importantes oportunidades y desafíos para la cooperación. Con el cambio de Gobierno central, del nuevo Congreso y de nuevos gobiernos municipales, el proceso de paz va a sufrir una transición y ciertos reacomodos; por esta razón, el Equipo de País ha visto la necesidad imperiosa de tener un frente más articulado. El Equipo de País se ha propuesto: avanzar en la formulación de políticas públicas y, en el ámbito de los grupos temáticos, avanzar en la revisión de criterios políticos para definir que puede hacer el Sistema de Naciones Unidas en su conjunto en algunos temas absolutamente prioritarios.

Conclusiones

A continuación se presentan algunas de las conclusiones más importantes derivadas de la Evaluación Común de País. Estas ideas pretenden servir de orientación para el ejercicio de programación conjunta del Sistema de Naciones Unidas que se llevará a cabo siguiendo las orientaciones y el marco definido por el UNDAF.

1. Los problemas principales: ¿Qué hacer?

El principal desafío para la cooperación del Sistema de Naciones Unidas es apoyar la construcción de un proyecto de nación en Guatemala que busque superar la exclusión y la negación de los derechos humanos que han prevalecido históricamente en el país. Las bases estratégicas de ese proyecto de nación se encuentran contenidas en los Acuerdos de Paz ya que estos constituyen el camino escogido por la sociedad guatemalteca para reconstruir el tejido social destruido por cuatro décadas de conflicto armado.

Desde el punto de vista del análisis presentado en este documento, los Acuerdos de Paz constituyen una base mínima para poder superar el modelo económico concentrador, la debilidad del estado democrático de derecho y el sistema cultural discriminatorio. De esta manera se estarán superando las raíces estructurales del manifiesto desequilibrio en el ejercicio de los derechos humanos que ha caracterizado históricamente a la sociedad guatemalteca, y que se expresa, para decirlo de manera sucinta, en la negación de la dignidad humana para los pobres, los pueblos indígenas, las mujeres y los niños de este país. Estos grupos de la población constituyen la mayor parte de la población y son ellos los principales beneficiarios de una estrategia de desarrollo humano sostenible.

Siendo los Acuerdos de Paz una agenda mínima para superar las raíces estructurales de la negación a los derechos humanos, el proceso que implica su puesta en práctica se transforma en la principal orientación y preocupación de corto y mediano plazo para el Sistema de Naciones Unidas. Dicho proceso puede ser complementado y fortalecido con acciones de la sociedad guatemalteca encaminadas en el mismo espíritu de los Acuerdos pero que no se encuentran explícitamente señaladas en los compromisos pactados.

A la hora de plantearse un proyecto de nación incluyente, plenamente respetuoso de los derechos humanos, los Acuerdos de Paz apuntaron correctamente al nudo gordiano que permite superar el modelo concentrador y el sistema cultural discriminatorio: la debilidad del estado democrático de derecho. Solo un estado democrático fuerte será capaz de enfrentar las tareas y desafíos que exige el superar un modelo económico y un sistema cultural que promueven la exclusión.

En este sentido, gran parte de las tareas que se anuncian en los Acuerdos de Paz tienen que ver con la redefinición del rol del Estado en la sociedad guatemalteca. Se necesita un estado que tenga una política activa dirigida a promover una distribución más equitativa

del ingreso y de la propiedad; un estado capaz de construir instituciones sólidas que permitan enfrentar las amenazas y oportunidades derivadas de la globalización; un estado con políticas claras que permitan superar los patrones culturales discriminatorios en contra de los pueblos indígenas y las mujeres; un estado que promueva un sistema de justicia y seguridad ciudadana eficaz y respetuoso de los derechos humanos; un estado capaz de impulsar políticas sociales que posibiliten el acceso universal a servicios básicos y la protección integral a los grupos más vulnerables (niños, jóvenes, mujeres, etc.); un estado con una fuerte base democrática fundamentada en la participación ciudadana, el pleno respeto a las libertades políticas básicas, y en una nueva relación constructiva con la sociedad civil.

La situación del proceso de paz hace prever que existen dificultades para poder construir un estado con esas cualidades. En primer lugar, el progreso alcanzado en el campo social (educación, salud y vivienda) luego de la firma de los Acuerdos de Paz enfrenta dificultades en cuanto a su sostenibilidad. Aparte de las dificultades fiscales (de las que hablaremos más adelante), existen problemas con el grado de sostenibilidad del marco institucional utilizado para incrementar la cobertura de servicios sociales, ya que en su mayor parte dicho marco estuvo conformado por estructuras paralelas a la institucionalidad vigente en los entes públicos y ministerios responsables del área social. Además existen áreas como nutrición que han quedado muy rezagadas.

Un segundo obstáculo es el de la justicia y la seguridad ciudadanas. Las reformas al sistema de justicia y a los cuerpos de seguridad arrojan un balance con resultados muy limitados. A los problemas estructurales (ineficiencia, corrupción, etc.) se suman una serie de prácticas institucionales que atentan contra el objetivo de consolidar un estado democrático de derecho. Las denuncias por abusos y violaciones a los más elementales derechos humanos tienden a crecer en una escala similar a la de los expedientes que registran dichos abusos pero que quedan impunes.

Un tercer obstáculo es la situación fiscal y económica del país. Las expectativas de crecimiento económico y crecimiento de la carga fiscal establecidas en los Acuerdos no se han cumplido. Esto crea obstáculos para el cumplimiento de otros puntos señalados en los Acuerdos tales como las reformas en política social y justicia ya indicados. Urge la reforma fiscal y un mayor dinamismo en la economía que generen un círculo virtuoso entre progreso material y mayor democracia, el cual permita romper con el círculo vicioso de autoritarismo y empobrecimiento del país.

La gobernabilidad del país pasa por resolver el nudo gordiano de la construcción de un Estado Democrático de Derecho. El proyecto de nación incluyente, dónde se respeten plenamente los derechos humanos y se erradiquen las causas de la discriminación contra la mujer, así lo exige. Clarificadas las tareas inmediatas en este sentido es preciso ahora definir con quienes se deben impulsar dichas tareas.

2. Las alianzas: promover un clima de confianza que permita ir reconstruyendo el tejido social

Las décadas de conflicto armado y los siglos de exclusión social han destruido un elemento central que cohesionaba a la sociedad: la confianza. Un estado democrático de derecho no podrá ser fortalecido sino existe un clima de confianza entre los diferentes actores sociales que han vivido enfrentados por generaciones.

La cooperación del Sistema de Naciones Unidas tiene una enorme responsabilidad en promover la reconstrucción del tejido social a través del apoyo a instancias de diálogo en donde se vayan perfilando las bases de una sociedad guatemalteca incluyente. Los espacios de consenso así definidos permiten crear canales de comunicación más fluidos entre las diversas formas de expresión y organización de los guatemaltecos, así como entre la sociedad civil y el gobierno, superándose la desconfianza mutua y el pesimismo.

El SNU tiene en particular una tarea ineludible de acompañar a la sociedad civil en la construcción de su agenda y en el fortalecimiento de sus demandas. Pero, sobretodo, se tiene que apoyar el desarrollo de una responsable capacidad propositiva. Sin este componente es imposible hablar de ciudadanía democrática, pues solo los que son capaces de participar constructivamente en las instancias de diálogo social están contribuyendo realmente a la consolidación de la democracia.

De entre los diversos grupos sociales con los cuáles hay que trabajar para reconstruir el tejido social deben resaltarse los grupos tradicionalmente excluidos: los indígenas, las mujeres, los jóvenes y los niños. El SNU debe hacer un compromiso particular con estos grupos a fin de que sus opiniones ayuden también a construir una sociedad guatemalteca donde sus derechos humanos también se vean realizados.

3. Integralidad y complementariedad de la cooperación del Sistema de Naciones Unidas:

El análisis presentado en este documento ha puesto en evidencia que muchas de las acciones de cooperación sustentadas por las agencias del SNU se ubican principalmente en las manifestaciones de la exclusión, es decir, en el escenario de desequilibrio estructural en el ejercicio de los derechos humanos. Es preciso, sin embargo, que tanto la manifestación del problema como la causa (o causas) estructural (es) sea enfrentado. De lo contrario la cooperación nunca logrará un impacto decisivo en eliminar el origen de las violaciones a los derechos humanos.

El considerando anterior podría ser interpretado como un llamado para que cada agencia se involucre de manera descoordinada en buscar eliminar las causas estructurales de la exclusión. Sin embargo, lo que se pretende es exactamente lo contrario.

Al indicarse que la cooperación debe centrarse tanto en manifestaciones como en causas de los problemas, lo que se busca es que exista una mayor coordinación entre las agencias del SNU. Es decir, los árboles de problemas construidos son una manera gráfica que permite mapear en dónde estamos las diferentes agencias en cuanto a causas y efectos, y cómo por lo tanto podemos interactuar para lograr un impacto más efectivo (eliminando causas y efectos, y no solamente mitigando efectos) y complementario (apoyándonos en las ventajas comparativas de cada agencia).

BIBLIOGRAFÍA

Aguilar T., Ana Leticia et al.

1997 **Movimiento de Mujeres en Centro América.** s.e.

Barrett, Michele y McIntosh, Mary

1995 **Familia vs Sociedad.** Tercer Mundo, S.A.

Congreso de la República de Guatemala

Código penal, Decreto 17-73

1997 **Ley de Violencia Intrafamiliar hacia La Mujer en Guatemala.** Guatemala,
Congreso de la República de Guatemala

Comisión de Derechos Humanos del Congreso de la República y movimiento Social de Mujeres

1995 **Igualdad, desarrollo y paz para todas las mujeres del mundo. Síntesis de la Plataforma de Acción y de Compromisos Internacionales.** Cuarta conferencia Mundial de la Mujer, Beijing, China, Septiembre de 1995. Bogotá (Colombia).

De Barbieri, Teresita

1992 Sobre la categoría de género. Una introducción teórico metodológica. En: **Fin de siglo: género y cambio civilizado.** ISIS. Internacional Ediciones de las mujeres no. 17, Santiago de Chile.

Facio Montejo, Alda

1992 **Cuando el Género Suenan Cambios Trae.** San José, Talleres Gráficos de Litografía León.

Forrester, Viviane

1997 **El horror económico.** Buenos Aires, Fondo de Cultura Económica.

Instituto Nacional de Estadística (INE)

1994 **X Censo de Población y V de Habitación, Guatemala.** Guatemala, INE.

1999a Encuesta de ingresos y gastos familiares 1998-1999. " En: **Guatemala todos Contamos.** Guatemala, Gráficos Díaz Paiz.

1999b **Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998-1999.** Guatemala,

INE-CELADE

1997 **Estimaciones y Proyecciones de Población 1950-2050.** Serie 01.No.16. abril.

Presidencia de la República

1999 **Plan de Equidad de oportunidades 1999-2001**
"Promoción y Desarrollo de las Mujeres Guatemaltecas"
Secretaría de Planificación y Programación

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD)

1998 **Guatemala: los contrastes del desarrollo humano.** Guatemala, PNUD.

1999 **Guatemala: el rostro rural del desarrollo humano.** Guatemala, PNUD.

Procurador de los Derechos Humanos

1994 **Informe de las Organizaciones no gubernamentales de Guatemala.**

Guatemala, Editorial Llerena.

Organización de las Naciones Unidas

1995 **Cuarta Conferencia Mundial sobre la Mujer.** Beijing, China, del 4 al 15 de septiembre de 1995.

Organización de los Estados Americanos (OEA)

1994 **Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación
Contra la Mujer.**

Rodríguez, Rosalía

1997 **Memoria de Proyecto Género, Mujeres y Desarrollo.**

Torres-Rivas, Edelberto y Juan Alberto Fuentes K (comp.)

1999 **Guatemala: las particularidades del desarrollo humano.** Guatemala, PNUD.

MINUGUA

1996 **Cuarto Informe sobre Acuerdo Cronograma**

2000 **Decimo Informe sobre Derechos Humanos**