

SUPLEMENTO DEL TERCER INFORME

OFICINA REGIONAL DE SOLOLÁ Y OFICINA SUBREGIONAL DE CHIMALTENANGO

INTRODUCCIÓN

1. Este es un suplemento regional sobre la verificación de los Acuerdos de Paz de Guatemala, correspondiente al período del 1o. de enero al 31 de julio de 1998. Incluye el seguimiento y la verificación de algunos de los aspectos de los Acuerdos de Paz de mayor relevancia en la región, que comprende los departamentos de Sololá, Suchitepéquez y Chimaltenango. Estos departamentos, en los que trabaja MINUGUA a través de la Oficina Regional de Sololá y la Oficina Subregional de Chimaltenango, no presentan características similares en la estructura socioeconómica, aunque sí cierta homogeneidad en las necesidades que les afectan.

2. La región cuenta con algo más de 900.000 habitantes, el 76% de los cuales son indígenas. La población de los 55 municipios que la integran está ubicada en un 62 % en el área rural y el 38% en el área urbana. La tasa promedio de analfabetismo es de 42%, la que alcanza su máxima expresión en el departamento de Sololá con el 47%. El alto índice de crecimiento poblacional de la región agudiza los problemas generados por el déficit de servicios básicos tales como vivienda, salud y educación.

Coyuntura Regional

3. En la región, la mayor parte de los ingresos de la población proviene del sector agrícola, donde predomina la producción de cultivos tradicionales, en particular café, maíz, hortalizas, frijol y caña de azúcar. La estructura de la tenencia de la tierra se caracteriza por el predominio de minifundios. Las condiciones económicas

de gran parte de la población de la región son muy precarias y un número importante de las familias se halla en situación de pobreza. Un amplio sector de la población lo componen pequeños agricultores o jornaleros, en menor medida pequeños comerciantes y, por último, un pequeño grupo se dedica a actividades del sector público u obreros temporales. Para elevar sus ingresos, es usual que sus habitantes realicen varias actividades productivas y que un número considerable de ellos migre a la costa sur para trabajar, en condiciones desfavorables, en las fincas cafetaleras y cañeras. En cuanto a las particularidades departamentales, en Suchitepéquez existen grandes extensiones de tierras dedicadas al cultivo del café y caña de azúcar, que emplean una importante fuerza laboral. En Chimaltenango, aunque en menor medida, también existen grandes fincas destinadas a la explotación del café que, junto a la maquila, constituyen las principales actividades económicas. Sololá tiene una estructura agraria predominantemente minifundista, dedicada a los cultivos de maíz, frijol y hortalizas.

4. Como consecuencia del enfrentamiento armado interno, el tejido social de las comunidades indígenas de la región fue dañado. Su organización social fue desarticulada y sus autoridades tradicionales sustituidas. Esta situación ha generado graves problemas, especialmente conflictos de carácter comunitario vinculados a la tenencia de la tierra, así como también ha tenido repercusiones en los niveles de organización y participación. Los problemas de carácter socioeconómico, el extendido incumplimiento de la legislación laboral y la inseguridad ciudadana, constituyen obstáculos que impiden tanto la apropiación por parte de la población de los Acuerdos de Paz, como también la apreciación de los resultados tangibles del proceso.

5. En la actualidad se pueden observar importantes avances en la rearticulación de formas tradicionales comunitarias que, combinadas con las propuestas políticas de las organizaciones indígenas y populares, han alcanzado logros sustanciales de participación. En varios municipios de los departamentos de Sololá, Chimaltenango y, en menor medida, Suchitepéquez, se han conformado comités cívicos, con el fin de acceder a los gobiernos municipales, en los que han logrado unir intereses de las comunidades rurales y las cabeceras municipales. El caso más relevante es el del municipio de Sololá, donde se ha generado un espacio de participación política democrática, en el que está representado un amplio sector de la población que va apropiándose de los contenidos de los Acuerdos de Paz.

POBLACIÓN DESARRAIGADA

6. Con relación al compromiso sobre documentación de la población desarraigada, en la región persisten serios obstáculos para la aplicación de la Ley de Documentación Personal de la Población Desarraigada por el Enfrentamiento Armado Interno. Entre ellos destaca la falta de difusión y conocimiento de la ley, tanto por parte de las autoridades como por la población beneficiaria; los desplazamientos frecuentes de la población por sus condiciones precarias de vida y, finalmente, la falta de recursos económicos para trasladarse a las dependencias oficiales correspondientes. La Oficina de la Alta Comisionada para los Refugiados (ACNUR) y la Oficina Regional de Sololá han realizado seminarios dirigidos a los registradores civiles y delegados del Tribunal Supremo Electoral sobre los alcances y la aplicación de esta ley.

7. En el Departamento de Chimaltenango existe un desconocimiento generalizado de la Ley de Documentación Personal entre los registradores civiles y delegados municipales. Esto resulta especialmente preocupante si se tiene en cuenta el proyecto de albergar en el departamento a 100 familias de desmovilizados en un futuro próximo. Es necesario poner de relieve que la mayor difusión y conocimiento de la ley en el departamento de Suchitepéquez ha facilitado la inscripción en forma oportuna y gratuita, como lo demuestran los casos de las comunidades de la finca La Lupita y la finca El Carmen. En La Lupita, de una población de 531 personas desarraigadas, 469 están ya documentadas y 35 han iniciado el trámite; en El Carmen, de un total de 400 personas, 191 se encuentran ya documentadas y aún falta la inscripción de 195 menores de edad, que sólo tienen el acta de nacimiento de México.

8. Respecto a la integración productiva, debe señalarse la contribución de algunas organizaciones no gubernamentales nacionales e internacionales, así como ACNUR, que se concretó en proyectos productivos y en el otorgamiento de créditos. Esto se concretó bajo la modalidad de Proyectos de Impacto Rápido (PIR), o con el apoyo del paquete agrícola, que incluye asistencia técnica. Todo ello canalizado a través de Comisión Especial de Ayuda a Refugiados (CEAR) durante un período determinado. En la finca La Lupita se ha conformado una cooperativa y en El Carmen la población desarraigada ha iniciado el proceso de formación de otra cooperativa similar. Aún no se han realizado inversiones productivas debido al proceso lento de legalización de estos terrenos. De la misma forma, los proyectos relativos a servicios

de agua potable, salud y educación se encuentran retrasados y los objetivos señalados en el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas están aún pendientes de ser cumplidos.

JUSTICIA Y MULTICULTURALIDAD

Juzgados comunitarios

9. En el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se reconoce la falta de acceso que tienen los indígenas a los recursos del sistema jurídico nacional y la necesidad de impulsar medidas para asegurar este acceso.

10. A través de la reforma al Código Procesal Penal, se crearon los juzgados de paz comunitarios. El 23 de enero de 1998, uno de estos juzgados fue instalado en el municipio de San Andrés Semetabaj, departamento de Sololá. El hecho que sólo uno de los tres jueces que lo componen pertenezca al área rural, provocó dudas e inconformidad entre la población del lugar, la cual en un 70% es rural. No obstante, la aceptación del juzgado de paz comunitario mejoró progresivamente, en la medida en que los jueces se han aproximado a las comunidades.

11. La facultad que tiene el juzgado de paz comunitario de celebrar audiencias de conciliación entre partes le ha permitido realizar acciones menos formales, relacionadas a los usos y costumbres de la población del municipio de San Andrés Semetabaj. Se observa un predominio de las resoluciones por la vía conciliatoria antes que la tramitación de los casos por la vía judicial. Los jueces logran resoluciones exitosas utilizando este mecanismo considerado por la población como confiable y eficaz.

12. Al iniciar su funcionamiento, el secretario y los oficiales del juzgado de paz comunitario, que contaban con experiencia judicial previa, incidieron en la judicialización de la mayoría de los casos recibidos. Posteriormente, primó el criterio de la desjudicialización, mediante el uso de la conciliación, conforme a los criterios señalados en la última reforma del Código Procesal Penal.

13. El juzgado de paz comunitario ha atendido 105 casos hasta la fecha. De ellos, 79 han sido conciliados, 26 han sido objeto de controversia jurídica y en 22 ha habido resolución judicial. Este desempeño es considerado como una mejora de la administración de justicia. Aplicando el criterio de las autoridades indígenas, los jueces de paz comunitarios intentan la conciliación de las partes en materia penal, civil, laboral, familiar y otras controversias. Cuando se logra un arreglo entre las partes, éste queda registrado en actas de compromisos mutuos. No se ha producido conflicto en la interpretación o la aplicación del derecho positivo y los usos y costumbres indígenas. Ha existido una coordinación no formal entre el juzgado de paz comunitario y las autoridades comunitarias que contribuyó a que no se haya debilitado la autoridad tradicional y su aceptación y credibilidad por la población ha ido paulatinamente creciendo. En ocasiones y por solicitud de los propios alcaldes o alcaldes auxiliares, el juzgado de paz comunitario ha asumido el conocimiento de controversias que en el pasado reciente atendían tales autoridades locales.

14. El mayor acceso de la población indígena al sistema de justicia, especialmente en Sololá, Chimaltenango y los municipios con población indígena en Suchitepéquez, se ha visto limitado debido a que aún no se han creado las plazas de intérpretes en los juzgados de paz, cuyo nombramiento fue solicitado a la Corte Suprema de Justicia. Sin embargo, constituye un avance la designación de intérpretes en los juzgados de instancia de Sololá y Chimaltenango, que debiera extenderse a Suchitepéquez, que no cuenta con ese servicio pese a que más del 50% de su población es indígena. Igualmente positiva ha sido la instalación de juzgados de paz en cinco municipios de Sololá, cuyos funcionarios, originarios del lugar, ven facilitada su labor por su conocimiento del idioma y de la cultura.

PARTICIPACIÓN SOCIAL

15. Con relación a los compromisos de ampliación y fortalecimiento de la participación social, en la región se destacan algunos esfuerzos institucionales, como el de la Comisión Departamental de Chimaltenango de Apoyo al Proceso de Paz. Esta comisión, integrada por representantes del sector público, privado, religioso e indígena, busca propiciar la concertación y el diálogo en la identificación, priorización y solución de las necesidades departamentales. El proceso de regionalización de

COPMAGUA ha promovido y facilitado la participación de organizaciones y autoridades indígenas en el debate y generado propuestas de reformas contenidas en el Acuerdo Indígena. La presencia de las comisiones paritarias en eventos públicos de consulta y validación, posibilita la apropiación de los compromisos en el proceso de implementación de las tareas asignadas a las comisiones especiales y paritarias. El compromiso de las juntas regionales de Sololá y Chimaltenango viene ampliando sustancialmente el nivel propositivo de las organizaciones locales y departamentales con incidencia en la política pública regional. En el departamento de Sololá se ha conformado la Asociación de Comunicadores y Medios de Comunicación, que está desarrollando importantes actividades de divulgación de los Acuerdos, propiciando la participación social y la apropiación del proceso de paz por parte de la ciudadanía.

16. Es también destacado el papel que desarrolla la alcaldía indígena de la cabecera departamental como instancia de concertación entre las autoridades comunitarias y la alcaldía municipal, así como el impulso que brinda al comité cívico para fortalecer la participación ciudadana en la gestión local y en lo relativo a los aspectos electorales. La Coordinadora de Organizaciones Maya de Sololá (COMS) ha creado una conciencia de participación que busca mecanismos, con otras organizaciones, para canalizar propuestas con instancias gubernamentales para la solución pacífica de los problemas y la satisfacción de necesidades comunitarias.

17. El mandato de promover la participación que establece la Ley de los Consejos de Desarrollo, como una intervención real de la sociedad civil en la toma de decisiones que garantice la adecuada utilización de los recursos, no ha logrado concretarse en la región. Todavía se observa la persistencia de prácticas que limitan la efectiva participación de los ciudadanos en la identificación, priorización y solución de las necesidades de sus comunidades. No obstante, se han registrado esfuerzos para ampliar la participación ciudadana en el proceso de concertación entre los agentes del desarrollo económico. En el departamento de Chimaltenango, se están realizando esfuerzos para ampliar la participación de los sectores público y privado y de organizaciones no gubernamentales vinculadas al desarrollo comunitario en el Consejo de Desarrollo Urbano y Rural. En menor medida, el Consejo de Desarrollo de Sololá ha vinculado a algunas organizaciones no gubernamentales, al Foro de la Mujer y a la URNG.

18. En cuanto a la aplicación de fondos de solidaridad, los Consejos de Desarrollo de la región no han priorizado el carácter social y productivo que debe prevalecer en su implementación, lo que les restó credibilidad institucional ante diferentes sectores, incluyendo la población beneficiaria. Por otro lado, ha sido escasa la

participación en los consejos de organizaciones no gubernamentales, partidos políticos y sectores empresariales, gremiales y sindicatos. Ello obedece, entre otras causas, a la falta de voluntad política, manifestada a través de la ausencia de convocatoria a las reuniones, así como a la falta de financiamiento y de mecanismos de difusión sobre el rol de estos espacios de participación. Estas deficiencias constituyen serios obstáculos para lograr que los Consejos de Desarrollo funcionen como instancias de diálogo, propuesta y concertación en materia de políticas de desarrollo. A esta situación debe agregarse la debilidad institucional y la falta de liderazgo al interior de los sectores que integran los consejos.

19. La gran mayoría de gobiernos municipales de la región no han adoptado medidas para propiciar la participación de la sociedad civil en la gestión municipal. En este marco, destacan las iniciativas de varios municipios de Sololá, en donde se propicia la participación de la población y se consulta a las comunidades, con el fin de priorizar proyectos de desarrollo. La Unidad Técnica del Municipio de Sololá realiza permanentes actividades de consulta y asesoría entre las comunidades, para la priorización de las necesidades y la elaboración de los proyectos.

20. El Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA) no ha tenido una presencia activa en la región. Los cooperativistas, las organizaciones indígenas y el sector de la mujer rural no han participado en esta instancia, debido a la falta de información y a que tampoco se han propiciado mecanismos que favorezcan la interlocución. Las Redes de Agentes para el Desarrollo Agrícola Sostenible (RADEAS), creadas por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación como espacios de participación del sector agrario, han generado expectativas en los grupos de agricultores que las integran. No obstante, no existen mecanismos de coordinación de las RADEAS con otras instancias de desarrollo.

21. El Foro de la Mujer se ha constituido en un espacio de promoción de la participación de la mujer en la región. En su interior se han creado espacios de análisis y propuesta en torno a los compromisos de los Acuerdos de Paz relativos a la mujer. Sus incipientes estructuras organizativas deben enfrentar dificultades como la elaboración de propuestas regionales o departamentales, así como los reducidos espacios de participación para la planificación de las políticas de desarrollo en estos niveles. Pese a estas limitaciones y problemas, las mujeres de Chimaltenango han iniciado un proceso de reactivación del Foro de la Mujer y su presencia participativa, todavía con poca capacidad propositiva y decisoria, ha alcanzado espacios como CONADEA, RADEA, BANRURAL, los Consejos de Desarrollo y las Unidades Técnicas.

DESARROLLO SOCIAL

Salud

22. El Sistema Integral de Atención en Salud (SIAS), en proceso de implementación en la región, ha logrado un alto nivel de aceptación y participación de las comunidades. En una primera etapa, en Sololá se tiene previsto dar cobertura en salud a 64,658 (22.2 %) habitantes, localizados en 7 de los 19 municipios del departamento. En Suchitepéquez, de los cerca de 300,000 habitantes, el SIAS aspira cubrir a 111,509 (36.3%) en 9 de los 20 municipios. El SIAS está propiciando la participación comunitaria, mediante la designación de los guardianes de la salud y las comadronas, así como la incorporación de las prácticas y métodos de la medicina indígena y tradicional considerados beneficiosos para la salud.

Educación

23. En la región, el Programa Nacional de Autogestión para el Desarrollo Educativo (PRONADE) ha concertado convenios con dos organizaciones no gubernamentales, una en Sololá y otra en Nahualá, a través de los cuales han sido creados dos Institutos de Servicio Educativo (ISES). Los Comités de Educación Comunitaria Autogestionaria (COEDUCA), que se iniciaron hace 3 años en el departamento de Sololá, han alcanzado ya un total de 49, de los cuales 20 operan en instalaciones prestadas o provisionales. Actualmente hay 3,736 estudiantes de nivel primario matriculados, cifra 30% mayor a la del año anterior. Inicialmente los COEDUCAS no fueron aceptados por las comunidades, porque se les identificaba como parte de una política de privatización de la educación. Pese a que actualmente existe un mayor nivel de aceptación, la normativa de PRONADE, de no constituir los COEDUCA en lugares situados a menos de 2 kilómetros de una escuela, entra en contradicción con las necesidades de la población, ya que no tiene en cuenta la gran densidad poblacional. En el departamento de Chimaltenango, las comunidades están desempeñando su papel en la administración de recursos del PRONADE y valoran su participación como una oportunidad de prestar servicio a la comunidad.

24. De las 385 escuelas de Sololá 210 son bilingües a nivel pre primario y están distribuidas en las tres áreas lingüísticas del departamento. La creación de nuevas plazas con énfasis en la contratación de maestros bilingües es una medida positiva

que requerirá ser complementada con capacitación metodológica en educación bilingüe para los docentes. Los ISES ofrecen capacitación didáctica cuatro veces al año, tanto para maestros como para padres de familia. Por otro lado, en Suchitepéquez, el PRONADE estableció un convenio con la organización no gubernamental Fundazúcar para crear un ISES. Este tiene sede en el municipio de Mazatenango y ha constituido 65 COEDUCAS que dan cobertura a 8.098 estudiantes. La educación se imparte en castellano y no se han dado dificultades en la aceptación del sistema por las comunidades.

25. En relación al compromiso de seguir impulsando las escuelas mayas, es importante notar que estas vienen implementándose en Sololá desde hace varios años, con el apoyo de organizaciones no gubernamentales y un subsidio del Ministerio de Educación. Es de destacar la reciente inauguración del edificio del Instituto T´zolojya, en el cantón El Tablón, que reúne condiciones pedagógicas favorables para la población maya kaqchikel. En la actualidad, en las cinco escuelas mayas se consolidan propuestas educativas que cambian su carácter de privado a comunitario y están tramitando ante la Dirección Departamental de Educación el reconocimiento de un sistema de curricula y calendario escolar propio y correspondiente con las concepciones educativas de la población indígena.

Trabajo

26. En relación a los compromisos sobre el tema laboral, no se han verificado cambios sustantivos en cuanto a la aplicación de la legislación laboral. Las inspectorías de trabajo en los tres departamentos de la región siguen mostrando serias limitaciones en el desempeño de sus funciones, agravadas por la carencia de recursos humanos y materiales para el trabajo de inspección. Los inspectores se limitan a recibir denuncias y a realizar tareas de conciliación. Las inspectorías de la región continúan recibiendo denuncias sobre violaciones a la legislación laboral en las áreas rurales, como por ejemplo el no pago del salario mínimo y las debidas prestaciones sociales, como los beneficios relativos a la salud. Se ha verificado que un gran número de trabajadores de las fincas no tiene acceso a los servicios del Instituto Guatemalteco de Seguridad Social (IGSS), debido a que los patronos utilizan mecanismos informales de pago: en especies y/o sin planillas. También en las maquilas que operan en el departamento de Chimaltenango se han verificado violaciones en el cumplimiento de la legislación laboral, en especial el no pago del salario mínimo.

27. En los tres departamentos de la región continúan las denuncias sobre la violación al derecho de la libertad sindical y de asociación, siendo frecuentes los despidos de trabajadores que han hecho intentos de formar sindicatos con el resultado de un bajo índice de sindicalización en esta zona.

28. Ante la falta de planes de inversiones productivas, los niveles de desempleo y subempleo de la población económicamente activa continúan sin variación en la región. Por ello, los planes de capacitación para aumentar el nivel de calificación de la fuerza laboral deben apoyarse en una estrategia que sea capaz de garantizar la inserción de los trabajadores en el mercado laboral.

INCORPORACIÓN DE LA URNG

29. Para el cumplimiento del proceso de incorporación, la Fundación Guillermo Toriello (FGT) avanzó en la implementación de algunos programas recalenderizados de la etapa de incorporación inicial. Entre ellos destaca el proceso de capacitación laboral de más del 50% de los desmovilizados en Sololá y Suchitepéquez, en áreas como la agropecuaria, mecánica, carpintería, sastrería y computación. Asimismo, se encuentra en la fase final el programa de documentación, gracias al cual el 98% de los desmovilizados en la región ha obtenido su documentación personal. También se halla en su etapa final el subprograma de atención médica específica para discapacitados. Por otro lado, el subprograma de alfabetización y post-alfabetización ha logrado la evaluación y nivelación de más de 300 desmovilizados para su incorporación al sistema educativo formal.

30. Durante este período, la FGT también inició los proyectos económicos y productivos para la incorporación definitiva prevista en los Acuerdos de Paz. No obstante, existe atraso en otras áreas de la incorporación económica, como el acceso a la tierra y a los recursos para la construcción de vivienda. Este retraso ha reducido las posibilidades de trabajo de esta población, la que se ha visto obligada a subemplearse en las fincas. Por su parte, el Gobierno ha acordado facilitar acceso a la tierra para grupos de desmovilizados dispersos a través de subsidios y de créditos otorgados por el Fideicomiso del Fondo de Tierras.

31. La implementación del programa de vivienda también ha experimentado retrasos y sólo se han beneficiado 70 desmovilizados ubicados en la finca “El Progreso” de Suchitepéquez. El subsidio ofrecido por FOGUAVI forma parte de la política general de dicha institución, pero no considera la condición de excepcionalidad que los Acuerdo de Paz otorgan a los desmovilizados.

OBSERVACIONES

32. Pese a que persisten rezagos de una sociedad no participativa y excluyente en algunas instancias, organizaciones y autoridades, en la dinámica regional del proceso de paz se debe destacar la consolidación de tendencias hacia una mayor participación, la afirmación de las libertades públicas y una relativa dinamización de las organizaciones de la sociedad civil.

33. Para facilitar el acceso a la justicia de la población indígena, mayoritaria en esta región, es fundamental la creación de más plazas para intérpretes en los juzgados de paz, complementándolos con servicio de asesoría gratuita.

34. En relación a los compromisos contenidos en el Acuerdo Socioeconómico, en la región se ha constatado la existencia de algunos esfuerzos para ampliar la participación ciudadana entre los agentes de desarrollo económico. Sin embargo, se considera necesario promover las reformas previstas a la ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, con el fin de garantizar los espacios necesarios para la plena participación ciudadana en esas instancias de incidencia y concertación entre la sociedad civil e instituciones responsables de las inversiones de carácter social y productivo.

35. La participación de la población rural es imprescindible, por lo que resulta indispensable recomendar la ampliación del Consejo Nacional de Desarrollo Agrícola (CONADEA) a la región y, con ello, los mecanismos que garanticen la interlocución con las mujeres del sector rural, los cooperativistas y las organizaciones indígenas.

36. Sería recomendable que PRONADE revise los criterios para la instalación de los COEDUCA, pues sólo se estaría considerando el aspecto geográfico (distancia

mínima de 2 Kms. entre centros educativos), sin considerar la densidad poblacional que justifica la creación de dichos centros a menos de esa distancia.

37. Para propiciar condiciones para el éxito de la incorporación plena de los desmovilizados, es necesario que la Fundación Guillermo Toriello enfatice proyectos que generen empleo y que estén en consonancia con los planes y las necesidades de las comunidades a las que debe consultar.