

la protección efectiva de su propiedad y posesión; además, deberá establecer procedimientos adecuados, dentro de un marco jurídico justo, para responder a sus demandas de tierras (Constitución Política, Art. 67 y 68).

Por otro lado, para garantizar el derecho al trabajo de los grupos mayas, se deberán tomar medidas especiales que eviten cualquier discriminación entre los trabajadores pertenecientes a estos pueblos y los demás trabajadores, y garanticen una protección eficaz en materia de contratación, condiciones de empleo y remuneración.

Con tales fines, deberá aprobarse y ratificarse el Convenio 169 dentro del período de la próxima legislatura. Solamente cuando se satisfagan las legítimas aspiraciones de los grupos en las dos vertientes -internas o vitales, y externas o en relación a la totalidad de la sociedad- se podrá hablar de un equilibrio justo y equitativo en el ejercicio del poder común.

12. El respeto, la promoción y la participación de los diferentes grupos étnicos y sus culturas en la dinámica política de un Estado pluricultural, habrán de concretizarse, entre otras cosas: 1) en la libertad y respeto irrestricto de las costumbres, tradiciones y prácticas religiosas propias de cada grupo; 2) en el diseño y la práctica de una educación desde la propia cultura, pero que fomente la comunicación -a través de una instrucción bi o plurilingüe- y el respeto y comprensión para con las ajenas -por medio de una educación intercultural-; 3) en la valorización del aporte de cada cultura a la integración de la personalidad guatemalteca; y 4) en el desarrollo de iniciativas tecnológicas o económicas propias que tomen en cuenta estructuras y valores que las culturas ya han producido y aportan.

En un Estado pluricultural deberá eliminarse toda política asimilacionista, todo esfuerzo por instaurar una determinada cultura impuesta por el poder central, toda pretendida superioridad cultural o intelectual de un grupo sobre otros, así como cualquier modelo de desarrollo o proyecto que no haya sido dialogado con las poblaciones interesadas.

De la misma forma, tal Estado pluralista se caracterizará por la participación, acceso y usufructo, en condiciones de paridad efectiva entre los grupos étnicos, de los bienes y servicios que produce: atenciones de salud, administración de la justicia e inversiones presupuestarias.

IV. Auténtica representatividad paritaria

13. Todo lo anterior implica, desde luego, la desmonopolización del poder y acción del Estado, es decir, una desconcentración y una descentralización administrativa y política, que deberá traducirse en medidas concretas tales como: 1) la utilización de los medios de comunicación lingüística de los grupos; 2) una nueva regionalización político-administrativa, ajustada a la realidad cultural y social de los grupos; 3) la participación activa de los diferentes grupos étnicos en los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial; 4) el fortalecimiento de las normas de derecho en correspondencia con la naturaleza de las instituciones jurídicas tradicionales de los grupos en el ámbito de sus diferentes culturas; 5) el otorgamiento de personalidad jurídica a la organización comunitaria vernácula; 6) la descentralización de nombramientos de empleados públicos hacia el gobierno municipal y departamental.

14. Para hacer efectiva la autodeterminación de los grupos étnicos, el primer paso habrá de darse en la dirección del fortalecimiento de la entidad municipal, ampliando sus estatutos hasta incorporar el derecho de los grupos. En tales estatutos se deberán establecer los medios a través de los cuales los grupos étnicos puedan participar libremente, en la misma medida que otros sectores y en todos los niveles, en la adopción de decisiones en instituciones electivas y en organismos administrativos responsables de políticas y programas que les conciernan.

Asimismo, estos estudios habrán de establecer los medios para el pleno desarrollo de las iniciativas e instituciones de los grupos. Tal ampliación y fortalecimiento, por su urgencia, deberá ser completado dentro de los límites del próximo período presidencial.

V. Justas relaciones sociopolíticas

15. El Estado guatemalteco no puede identificarse con uno solo de los grupos que lo conforman. En las circunstancias actuales, tiene la responsabilidad, el deber y el poder, frente a los grupos étnicos, de erradicar el desequilibrio que ha generado la situación de injusticia social en que vivimos, por la concentración de las decisiones políticas en manos de pequeñas minorías elitistas así como de establecer un equilibrio adecuado y proporcional a la fuerza numérica y el derecho real de los grupos.

No se trata tan sólo de una cuestión de leyes que proclamen una igualdad ciudadana ideal; se trata, más bien, de echar a andar un proceso de transformación cualitativa del ser y del hacer del Estado, modelado desde la propia vida de los grupos que lo componen.

16. El Estado pluriétnico comporta también una "identidad plural", es decir, un sentido del ser guatemalteco que armonice las diferentes entidades de cada grupo humano que lo conforma. Esta pluralidad en la "identidad nacional" representa una superación radical de la tradicional unilateralidad del estado-nación, por definición signado por la discriminación y el marginamiento.

Se propone, a cambio, una conciencia pluralista, constituida por una nueva unidad participativa en la comunidad histórica y territorial, en un solo destino, dentro de un marco de convivencia común, con una organización económica y política que respeta hacia afuera las grandes asociaciones regionales y continentales, pero que salva a la vez el ser propio de los grupos humanos que la componen. Se propone, en fin, una "guatemalidad" que sea el genuino producto del consenso de unos pueblos que experimentan una responsabilidad y unidad de metas y acciones.

Informe de Investigación sobre Derechos de los Pueblos Mayas

Lic. Carlos Hun Max -URL-

Licda. Guisela Mayén -ASIES-

Para enfocar la identidad y los derechos de los pueblos mayas se realizó un estudio de carácter cualitativo, por medio de entrevistas a algunos representantes de distintos sectores de la población maya. Esta consulta se basó en los objetivos siguientes:

- a) Conocer las experiencias y expectativas de los propios integrantes de los propios integrantes de los pueblos mayas sobre sus derechos culturales, políticos y sociales;
- b) Obtener la opinión de personas que pertenecen a la población maya sobre su identidad; y
- c) Contrastar los distintos puntos de vista de las personas consultadas.

La identidad indígena, las relaciones interétnicas, y la conciencia de los derechos específicos de los mayas, fueron los temas sobre los que se solicitó la opinión de los entrevistados.

Resumen del informe de la consulta realizada en Cobán, Alta Verapaz

En el municipio de Cobán fueron entrevistadas 134 personas de diversos niveles educativos y sectores: agricultores, albañiles, comerciantes, artesanos, obreros, estudiantes, profesionales y maestros.

La consulta en Cobán permitió establecer el nivel de identidad a través de tres interrogantes:

- a) se considera el individuo indígena,
- b) habla un idioma maya y
- c) acepta con agrado ser identificado como maya o indígena.

Por medio de las respuestas se observó que la mayoría de los individuos entrevistados se reconocen a sí mismos como indígenas, están satisfechos con su identidad y todos ellos hablan su idioma materno. Un alta porcentaje de ellos se identifican como mayas, indígenas o keq'chí.

Los entrevistados opinaron que les agradaría que sus hijos conservaran su cultura y tradiciones. Entre los elementos culturales que les agradaría que sus hijos conservaran mencionaron los siguientes:

- a) el idioma,
- b) el traje,
- c) los ritos ceremoniales de la familia,
- d) el respeto a los ancianos y a las tradiciones,
- e) la organización de la comunidad propia de los pueblos keq'chí y
- d) tradiciones como la música, las fiestas y las comidas típicas.

La opinión general de los entrevistados sobre las relaciones entre indígenas y ladinos es que estas relaciones son discriminatorias. Esta situación se refleja en el ámbito económico, político, social y cultural, y se expresó de la siguiente manera:

- a) los mayas viven en condiciones económicas y sociales precarias, son explotados y utilizados como mano de obra barata por los ladinos y tienen poco acceso a los medios de producción;
- b) el país está gobernado por los ladinos, la opinión de los mayas no se toma en cuenta por las autoridades, los mayas son utilizados para conformar las patrullas de autodefensa civil y no existe apoyo para la defensa de los derechos de los mayas;
- c) los mayas tienen menos prioridad para obtener servicios de todo tipo, las oportunidades de educación son menores y poco adecuadas y porque los ladinos piensan que los mayas no tienen capacidad para superarse; y
- d) los mayas son maltratados por el uso de su idioma, su traje o cualquier otra expresión cultural propia, los ladinos no respetan a los mayas, creen que no pueden desarrollarse social y

culturalmente, y aún continúa la imposición cultural que se inició hace 500 años.

Algunos entrevistados opinan que existen un pequeño número de personas mayas que alcanzan grados de educación superior y que por ese motivo se consideran así mismos como ladinos. En algunas situaciones los indígenas se autodiscriminan, sin embargo, en general piensan que los mayas son más cordiales hacia los ladinos que éstos hacia los mayas.

Respecto de los derechos específicos de los pueblos mayas, reconocen los siguientes:

- a) derechos territoriales,
- b) educación en el idioma maya,
- c) respeto a su identidad,
- d) reconocimiento a la autonomía del pueblo maya,
- e) derecho a un sistema jurídico y político propio, y,
- f) oficialización de los idiomas mayas

La mayoría de los entrevistados en Cobán expresaron que las leyes del país deben ser las mismas para todos los guatemaltecos; de lo contrario se empeorarían las relaciones entre indígenas y ladinos. La separación de leyes fue considerada como una expresión de racismo que podría tener consecuencias graves, pues los ladinos tampoco las respetarían. Quienes opinaron que sí podría haber leyes diferentes se refirieron a la existencia del derecho consuetudinario (costumbres jurídicas vigentes) en algunas comunidades en Guatemala.

Por medio de la consulta fue posible establecer que existen varias tendencias respecto a la autonomía de los pueblos mayas: un grupo de personas opina que sería lo mejor para el pueblo maya; sería más democrático y de esa manera se respetarían los derechos de los pueblos indígenas, el pueblo maya tendría la oportunidad de lograr un mejor desarrollo en el aspecto económico, político y social. Otro grupo de personas piensa que esto no es conveniente porque los mayas aún no tienen la preparación educativa adecuada. Un

tercer grupo opina que es un ideal, se rescataría la identidad y las costumbres de los mayas y que de esta manera se respetarían sus derechos. Y finalmente, algunos piensan que no es posible porque se crearían más problemas debido a que no todos entenderían la autonomía en su sentido correcto; debe prevalecer la igualdad de todos los guatemaltecos.

En la consulta realizada se exploró sobre el conocimiento que tiene la población Maya, sobre el contenido del Convenio 169 de OIT, el cual hace énfasis en que los pueblos indígenas deben gozar plenamente de los derechos humanos y libertades fundamentales sin obstáculos. se puso en evidencia que la mayoría de los entrevistados desconocen dicho documento y piensan que la mayoría de mayas tampoco lo conocen. Las personas que tienen conocimiento del Convenio expresan que "es una ley que no se ha querido ratificar por temor a que el pueblo maya exija sus derechos y deje de aceptar ser manipulado."

Por medio del debate que se generó dentro del Seminario de Cobán, con base en los resultados de la consulta presentados anteriormente, se llegó a las siguientes conclusiones:

- Hay sectores de la población maya keq'chí que se reconocen así mismos como descendientes de los mayas. Estas personas se definen como mayas y conocen sus derechos y responsabilidades como pueblo maya. En general se trata de personas con una educación de nivel medio y superior y que residen principalmente en áreas urbanas. Estos sectores de la población keq'chí buscan espacios dentro de la sociedad para manifestarse tanto en el ámbito político, cultural y económico con el fin de reivindicar sus derechos ante la población indígena.
- Las actuales relaciones interétnicas entre mayas y ladinos son desiguales y es el grupo maya el que se encuentra en desventaja. Existe gran sensibilidad hacia tratar el tema de las relaciones interétnicas tanto entre indígena como entre ladinos. Los participantes ladinos consideran que debe tomarse su opinión respecto a los derechos de los pueblos indígenas y no sólo la de los mayas.

- Las personas mayas de bajo nivel educativo o analfabetas, son sensibles; éstas conscientes y reconocen diferencias entre indígenas y ladinos, sin embargo no expresan sus apreciaciones como violación a sus derechos como pueblo, probablemente por desconocer estos derechos.
- Los ladinos opinan que no se debe continuar señalando las diferencias entre los grupos, mientras que los indígenas insisten en que se respete la diversidad cultural a que tienen derecho como pueblo.

Resumen del informe de la consulta realizada en Quetzaltenango

*Lic. Alfonso Tzaquitza -URL-
Licda. Guisela Mayén -ASIES-*

En Quetzaltenango se recogió la opinión de 180 personas mayas hablantes de los idiomas quiché y mam; y 79 personas no mayas.

La consulta en Quetzaltenango permitió establecer el nivel de identidad, dentro de una escala que incluye seis grados de identificación según el número de elementos que el individuo reconoce como propios de su identidad; se pudo observar mayor grado de identidad dentro del grupo mam que dentro del grupo quiché, sin embargo en ambos grupos la mayoría de individuos poseen altos grados de identidad.

Los elementos tomados en cuenta para establecer los grados de identidad fueron:

- a) identificación con la etnia (quiché o mam),
- b) el uso del idioma maya,
- c) uso del traje indígena en la familia,
- d) uso del traje por parte del entrevistado o su cónyuge,
- e) costumbres,
- f) tradiciones y
- g) práctica de la religión maya.

En opinión de los entrevistados los elementos mencionados han sufrido modificaciones o han sido abandonados. Los elementos más afectados por el cambio son el traje y la lengua. También se exploraron las razones de estos cambios y entre éstas se destacan la educación, los prejuicios sociales, los cuales pueden interpretarse como discriminación, aspectos laborales, adaptación a otras formas de vida o adopción de otras creencias. Fueron identificadas como agentes de cambio las instituciones educativas y religiosas, los medios de comunicación, el ejército, grupos políticos o comités y grupos sociales.

La opinión general de los entrevistados sobre las relaciones entre indígenas y ladinos es que estas relaciones son cordiales pero que existe discriminación; muy pocos opinaron que existe oposición entre ambos grupos.

Respecto a los derechos de los pueblos mayas, en las respuestas de los entrevistados se pueden identificar dos aspectos. Primero, se refirieron a las leyes del país: piensan que la mayoría de la población indígena las desconoce. Algunos opinan que sería deseable que la legislación reconozca instituciones indígenas como el Consejo de Ancianos y los Principales, quienes constituyen la autoridad en muchos de las comunidades indígenas de Guatemala. En segundo lugar, los sectores de la población maya de Quetzaltenango que tienen niveles educativos altos, conocen y expresan sus derechos específicos como pueblo maya, no así la población de bajo nivel educativo, aunque sí expresan tener pleno reconocimiento de las diferencias culturales entre el grupo ladino e indígena.

Sobre el conocimiento del contenido del Convenio 169 de OIT, que tiene la población, tanto indígena como ladina, se pudo constatar que la mayoría de los entrevistados (indígenas y ladinos) desconocen dicho documento. Asimismo, aproximadamente la mitad de los entrevistados (indígenas y ladinos) expresaron que las leyes guatemaltecas se adecúan a las necesidades de ambos grupos, pero que éstas se conocen poco o nada por parte de la población en general.

Por medio del debate que se generó dentro del seminario de Quetzaltenango con base en los resultados de la consulta presentados anteriormente, se llegó a las siguientes conclusiones:

- Entre los distintos sectores de la sociedad indígena quiché y man, existen distintos niveles de identidad; sin embargo, en general las personas indígenas de Quetzaltenango se identifican como tales.
- En cuanto a las relaciones entre indígenas y ladinos se opina que existe armonía a pesar de que prevalecen en algunos sectores de la población actitudes discriminatorias.
- Entre la población maya existe un bajo nivel de conciencia acerca de sus derechos específicos, aunque se reconocen diferencias culturales entre indígenas y ladinos.
- Los guatemaltecos debemos reconocernos como un país pluricultural, multiétnico y multilingüe, por lo que se hace necesario tener dentro de los Acuerdos de Paz una ampliación de la descentralización y desconcentración del poder, con lo cual se daría cabida a leyes regionales que reconozcan la diversidad cultural y lingüística.

VERIFICACION INTERNACIONAL DE LOS ACUERDOS DE PAZ

Licda. Maria Eugenia Morales de Sierra (Cobán)
Lic. Carlos Escobar Armas (Quetzaltenango)

Introducción

El proceso de negociaciones de paz que se desarrolla entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), ha adquirido en los últimos meses mayor dinámica, al grado que se han obtenido logros fundamentales que hacen prever la posibilidad de finalización del conflicto a través de la suscripción de un acuerdo de paz entre las partes.

Cabe recordar que la Conferencia General de la UNESCO en 1974 definió que la paz no puede consistir únicamente en la ausencia de conflictos armados, sino que entraña principalmente un proceso de progreso, de justicia y respeto, destinado a garantizar la edificación de una sociedad en la que cada cual pueda encontrar su verdadero lugar, ya que la paz fundada en la injusticia y violación a los derechos humanos no puede ser duradera y conduce inevitablemente a la violencia.

En este sentido, si bien el conflicto armado es sólo uno de los componentes para el logro de la paz en Guatemala, éste no puede ser subestimado. La terminación de ese conflicto debe verse como una necesidad de toda la sociedad guatemalteca en aras de lograr una verdadera democracia y el pleno respeto a los derechos humanos e incluso como una condición para una paz social permanente. Es lamentable observar cómo Guatemala va quedando aislada como uno de los pocos países donde no ha podido superarse un conflicto armado interno. Una de las mayores caudas del conflicto armado de 34 años en el país, ha sido la sistemática violación a los Derechos Humanos de los guatemaltecos en el marco de ese conflicto. Guatemala es todavía considerado a nivel internacional, como uno de los países más violentos del mundo, con un récord poco favorable en materia de respeto a los Derechos Humanos

Por ello, la suscripción del Acuerdo Global de Derechos Humanos entre las partes en conflicto el pasado mes de marzo, genera muchas expectativas. No obstante, dada la complejidad de la situación de Derechos Humanos en Guatemala, se hacía necesario el apoyo externo para verificar el cumplimiento de los compromisos ya adquiridos por las partes. En este sentido, se previó en el Acuerdo la instalación de una Misión de Verificación de Naciones Unidas para coadyuvar a que los guatemaltecos logren finalmente tener una sociedad armónica y libre de violaciones a los derechos básicos de los ciudadanos.

El objetivo de esta ponencia es poner en perspectiva la importancia, los alcances y las limitaciones de la Misión de Verificación de Naciones Unidas, a fin de que los guatemaltecos conozcan y se involucren en el proceso de reencuentro nacional con el respeto a los Derechos Humanos.

Actualmente se encuentra en el país una comisión preparatoria que está sentando las bases para que la Misión de Verificación pueda iniciar su labor en Guatemala. La Organización de Naciones Unidas aprobó un presupuesto de varios millones de dólares para el funcionamiento de la Misión, cuyo mandato durará un año.

Está previsto que la Misión se establezca en el país en el presente año, lo cual permitirá mayores opciones para mejorar la situación de derechos humanos en Guatemala. Por ello es importante que los guatemaltecos se interesen en el tema, porque la Misión de Verificación, sin la colaboración de la población, vería muy limitadas sus posibilidades de éxito.

1. Antecedentes

1.1 El Conflicto Armado en Guatemala

El Surgimiento del Conflicto

El denominado conflicto armado en Guatemala, es uno de los enfrentamientos armados internos que más han durado en el continente latinoamericano. Generalmente se considera que tal conflicto surgió

el 13 de noviembre de 1960, cuando un grupo de oficiales del ejército realizó un frustrado alzamiento militar en rechazo de la forma como se estaba conduciendo el Gobierno en ese momento. Ante el fracaso del mismo, los líderes de la rebelión decidieron trasladarse a la Sierra de las Minas para continuar su lucha por la vía armada.

A través de los años, el movimiento insurgente -al que se incorporaron paulatinamente elementos civiles- fue adquiriendo como bandera de lucha la búsqueda de mejores condiciones de vida para los guatemaltecos y la resolución de problemas estructurales del país como la situación agraria, la justicia, la distribución de la riqueza y otros similares. Por otro lado, también a través de los años, el movimiento insurgente fue adquiriendo un cariz ideológico, orientándose en un momento de su historia hacia una posición de extrema izquierda, propugnando la toma violenta del poder y el establecimiento de un gobierno socialista.

Todo ello se produjo en el contexto internacional dominado por la llamada "guerra fría" entre las dos grandes potencias del mundo, los Estados Unidos y la Unión Soviética. Ello influyó de manera determinante en el desarrollo del conflicto. Por un lado, porque la política exterior de seguridad nacional de Estados Unidos hizo que este país apoyase de manera incondicional la lucha contra el movimiento insurgente guatemalteco y por otro porque la Unión Soviética y otros países de gobierno comunista, parecieron apoyar por su lado a la guerrilla.

En los años 60 y la primera mitad de la década de los 70, el conflicto se desarrolló a nivel urbano en Guatemala así como en el oriente del país. De la segunda mitad de la década de los 70 hasta mediados de los años 80, por el contrario, la lucha se intensificó en la región del occidente de Guatemala. Uno de los momentos más críticos del enfrentamiento fue entre 1978 y 1982, cuando la guerrilla tuvo particular fuerza. Ello dio lugar a estrategias contrainsurgentes del ejército que, aunadas a las acciones de la guerrilla, provocaron numerosas violaciones a los derechos humanos.

Las Implicaciones del Conflicto

El conflicto armado ha significado para los guatemaltecos a través de 34 años, la muerte de decenas de miles de guatemaltecos, la destrucción de infraestructura, el desplazamiento interno y externo de miles de guatemaltecos -sobretudo campesinos que se encontraron sin razón como las víctimas más afectadas por el conflicto-, miles de viudas, huérfanos y lisiados de guerra, etc. Además, ha provocado el deterioro constante de la imagen de Guatemala en el extranjero y el consecuente aislamiento parcial del país de la comunidad internacional.

Además, entre otras implicaciones de ese enfrentamiento para la sociedad guatemalteca, resalta la polarización y la fragmentación social que del mismo se derivan. Ello sin mencionar las consecuencias económicas, ya que además del daño que sufre la infraestructura nacional a causa de los actos de sabotaje de la guerrilla y de lo elevado que resulta el presupuesto militar por el conflicto, se inhibe un mayor desarrollo, por ejemplo en las áreas de turismo e inversión.

Para el logro de la paz social e incluso para la superación del enfrentamiento armado en Guatemala, persisten obstáculos de diversa índole. Entre ellos puede señalarse la falta de conciencia de gran parte de la población sobre el problema, lo que hace que únicamente sea tema prioritario para quienes viven el drama de la guerra.

1.2 El Diálogo de Paz

a) La Administración de Vinicio Cerezo: De Esquipulas I y II al histórico Acuerdo de Oslo

La búsqueda concreta de solución al conflicto armado interno se inició con la llegada al poder de un gobierno civil democráticamente electo. El proceso democrático se inició formalmente con la instalación de una Asamblea Nacional Constituyente en 1984 y posteriormente, con la elección de Vinicio Cerezo Arévalo como Presidente de la República (1986-91).

Además de las posibilidades que presentaba para un eventual diálogo de paz la existencia de un proceso democrático en Guatemala, dicho diálogo también se vio favorecido por una coyuntura particular en Centroamérica. Así, en la búsqueda de la paz en la región (por la existencia de conflictos armados en El Salvador, Nicaragua y Guatemala,) el gobierno de Cerezo planteó una política exterior denominada de "neutralidad activa", que se oponía a la agudización de los conflictos armados en la región y buscaba la solución a los mismos en vez de apoyar a cualquiera de las partes.

En ese marco se celebraron las Reuniones Cumbres de Presidentes Centroamericanos denominadas Esquipulas I y II en mayo de 1986 y agosto de 1987, respectivamente. La más importante de ellas fue Esquipulas II, cuando los mandatarios suscribieron la "Declaración de Procedimiento para Establecer la Paz Firme y Duradera en Centroamérica", con la cual se buscaba solucionar en forma pacífica y política los conflictos armados que afectaban a varios países de la región.

Por medio de Esquipulas II se crearon las Comisiones Nacionales de Reconciliación (CNR). Es realmente a partir de entonces, que en Guatemala se genera el debate sobre la necesidad de solucionar políticamente el conflicto armado, que para entonces tenía poco más de 25 años.

En marzo de 1990 se suscribe en Oslo (Noruega) el "Acuerdo Básico para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos", entre la CNR, con aval del gobierno de Guatemala y la Unión Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), integrada por cuatro grupos guerrilleros que hasta pocos años antes actuaban por separado. Este "Acuerdo de Oslo" constituye el primer paso concreto para la negociación de la paz en Guatemala.

Este Acuerdo permitió una serie de encuentros entre la URNG y diversos sectores de la sociedad civil guatemalteca entre mayo y octubre de 1990, para que éstos expusieran sus expectativas con respecto al proceso de paz. En estas reuniones estuvo presente la Comisión Nacional de Reconciliación y en especial su Presidente y

Conciliador, Monseñor Rodolfo Quezada Toruño, así como un observador de la Organización de las Naciones Unidas (ONU).

Durante la administración de Cerezo Arévalo no se concretó ninguna reunión directa entre el gobierno y la URNG. Con la llegada al poder en enero de 1991 de Jorge Serrano Elías, se reinicia el proceso de paz que se había interrumpido debido al proceso electoral.

b) La Administración de Jorge Serrano Elías: la Agenda, el Acuerdo de Democratización y el estancamiento del diálogo

Una de las promesas electorales de Jorge Serrano Elías fue que buscaría la paz en Guatemala. Su gobierno conformó, al poco tiempo de haber iniciado su gestión, una Comisión Gubernamental de Paz, que se convirtió en el interlocutor gubernamental con los comandantes de la URNG. Las conversaciones directas entre el gobierno y la guerrilla se iniciaron en 1991, bajo la conciliación de Monseñor Rodolfo Quezada Toruño y la observación de un Representante del Secretario General de la ONU.

El primer logro concreto se obtuvo en abril de 1991, cuando se suscribió en México el "Acuerdo de Procedimiento para la Búsqueda de la Paz por Medios Políticos", en el cual las partes expresaron su voluntad política de llegar lo más pronto posible a la firma de un acuerdo de paz firme y duradera. Ese acuerdo, llamado "Acuerdo de México" contiene además un Acuerdo de Temario General de 11 puntos, principiando con el tema de la democratización y terminando con la firma de un Acuerdo de Paz firme y duradera y la desmovilización.

En este nuevo marco, se llegó a la suscripción, en Querétaro, México, en julio de 1991, del "Acuerdo Marco sobre Democratización para la búsqueda de la Paz por Medios Políticos", que refleja el consenso al que por primera vez las partes llegan con respecto al modelo de una sociedad democrática para el país. El segundo punto de la agenda lo constituye el tema de los derechos humanos. La discusión de este complejo asunto provocó un estancamiento del

diálogo, debido a las acusaciones mutuas sobre la falta de voluntad política y las acciones bélicas que ambas partes desarrollaban en el interior del país.

Aunque se trató de superar el "impasse" en el que había caído el proceso y se efectuaron reuniones en las que se fue avanzando muy lentamente sobre el tema -lográndose acuerdos parciales- no fue sino hasta que el país tuvo un nuevo gobierno que se agilizó el proceso. En efecto, como consecuencia del intento de golpe de Estado de Jorge Serrano en mayo de 1993 y su posterior destitución del cargo, el Congreso de la República eligió como nuevo Presidente al entonces Procurador de los Derechos Humanos, Ramiro de León Carpio, para que concluyera el período constitucional. Con este hecho, el proceso de reencauzó de acuerdo al estilo del nuevo mandatario.

2. El Nuevo Gobierno y los Acuerdos de Paz

El cambio de gobierno operado el 5 de junio de 1993, trajo como consecuencia que el Presidente, Ramiro de León Carpio, presentara su propia propuesta de paz denominada Plan Nacional de Paz, la cual alteraba los procedimientos que previamente habían sido acordados por las partes. Ello ocasionó el rechazo de la URNG y se retrasó el reinicio de las negociaciones de paz. Posteriormente con el apoyo de las Naciones Unidas, se concretó una reunión preliminar para encontrar un mecanismo diferente de negociación.

Diversas circunstancias internas y externas, influyeron en la dinámica del proceso de paz a partir de 1994. Por un lado, se incrementaron las presiones internacionales para ambas partes a fin de lograr un pronto acuerdo de paz; por otro, los acontecimientos políticos de 1993, influyeron en el desarrollo de las negociaciones.

2.1 El Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación

El 10 de enero de 1994, luego de una reunión sostenida en México, las partes aceptaron continuar negociando los temas pactados en el

Acuerdo de México (1991), y suscribieron el llamado Acuerdo Marco para la Reanudación del Proceso de Negociación, en el cual se solicitó la moderación profesional de Naciones Unidas. Posteriormente, la Organización de Naciones Unidas (ONU) designó al francés Jean Arnault como Moderador. Por otro lado, en respuesta a continuos requerimientos para que la sociedad guatemalteca estuviera vinculada al proceso de pacificación del país, se acordó promover la creación de una Asamblea abierta a todos los sectores no gubernamentales, cuyo fin sería discutir la temática sustantiva de la negociación y transmitir al Moderador de las Naciones Unidas, al Gobierno y a la URNG, sus recomendaciones. En el acuerdo se determinó establecer la figura de un Presidente que condujera el trabajo de la llamada Asamblea de la Sociedad Civil. Por otro lado, para otorgar mayor seguridad y firmeza a los compromisos de las partes, éstas solicitaron a Colombia, España, Estados Unidos, México, Noruega y Venezuela que se integraran como el grupo de Amigos del Proceso de Paz Guatemalteco.

A raíz de este acuerdo el proceso de negociación experimentó una relativa reactivación, evidenciándose cierta flexibilización de las partes. Por un lado el gobierno aceptó volver a los mecanismos originalmente concebidos y por otro la URNG aceptó la agilización de las negociaciones.

Por otro lado, Monseñor Rodolfo Quezada Toruño fue nombrado como Presidente de la llamada Asamblea de la Sociedad Civil (ASC), a la cual prontamente se incorporaron diversos sectores nacionales para discutir la temática sustantiva acordada en este Acuerdo. A la fecha, la ASC ha concluido la discusión de la mayoría de temas sustantivos, con el fin de presentar a la consideración de las partes en conflicto, documentos que reflejan el consenso general de los sectores allí representados.

2.2 Los Acuerdos suscritos entre enero y junio de 1994

Como producto del acuerdo inicial, durante los primeros meses de 1994 se logró la suscripción de importantes acuerdos, siendo éstos los siguientes:

- 1) **Acuerdo Global sobre Derechos Humanos**, suscrito en México el 29 de marzo de 1994;
- 2) **Acuerdo de Calendario de las Negociaciones para una Paz Firme y Duradera en Guatemala**, suscrito en México en la misma fecha;
- 3) **Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado**, suscrito en Oslo, Noruega, el 17 de junio de 1994 y
- 4) **Acuerdo sobre el Establecimiento de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y a los Hechos de Violencia que han causado sufrimientos a la Población Guatemalteca**, suscrito en Oslo, Noruega el 23 de junio de 1994.

Dichos acuerdos constituyen logros muy importantes en el proceso de negociaciones de paz, dado que durante varios meses, los temas contenidos en dichos acuerdos fueron causa de estancamiento del diálogo entre el gobierno y la URNG. Destaca entre dichos acuerdos el relativo a los derechos humanos, ya que el respeto de éstos sólo puede concebirse en una sociedad con paz y justicia que recoja las aspiraciones de la población. En el acuerdo se introduce, como elemento fundamental, la verificación internacional de los compromisos adquiridos por las partes en materia de derechos humanos.

Por otro lado, el acuerdo sobre la calendarización otorga la temporalidad necesaria para desarrollar la agenda mínima acordada entre el gobierno y la URNG. Dicha calendarización prevé en su momento, la suscripción de un acuerdo final de paz y la consecuente finalización del conflicto armado a finales de 1994. El acuerdo sobre población desarraigada y el acuerdo sobre la llamada comúnmente comisión de la verdad, se constituyen en pilares del resto del proceso de negociación, particularmente el último, que fue durante mucho tiempo el mayor escollo para el avance de las conversaciones de paz.

Los acuerdos ya suscritos y los que están aun pendientes de serlo, vienen a constituir uno solo, denominado "Acuerdo para una Paz Firme y Duradera", cuya aceptación marcará la conclusión del proceso de negociación.

3. La Verificación Internacional del Acuerdo de Derechos Humanos

3.1 Naciones Unidas y el Proceso de Paz

La Organización de Naciones Unidas (ONU), desde su fundación en 1945, ha venido desempeñando un papel importante en el mantenimiento de la paz en el mundo. No sólo a nivel de conflictos internacionales sino que más recientemente, con sus intervenciones pacíficas para buscar la solución de conflictos al interior de diversos países miembros.

El caso reciente más cercano es el del Salvador, en donde la ONU jugó un papel particularmente activo en el logro de los acuerdos de paz. En el caso guatemalteco, Naciones Unidas ha estado presente en el diálogo de paz, a través de un observador, desde 1990. En esa calidad, su presencia fue continua en las conversaciones directas entre el Gobierno y la URNG de 1990 a 1993.

En 1994 las partes decidieron un nuevo formato para reiniciar las pláticas, y la adopción de una nueva mecánica para agilizar los acuerdos, disponiendo solicitar que las Naciones Unidas se convirtiera en entidad moderadora de las negociaciones y verificadora de los acuerdos aceptados por las partes, tanto en los aspectos sustantivos como operativos.

Además de la moderación de las negociaciones, las Naciones Unidas adquirieron una gran responsabilidad al serle solicitado por las partes involucradas en el conflicto guatemalteco, la vigilancia del cumplimiento de los acuerdos suscritos en materia de derechos humanos por medio de personal internacional.

3.2 La Verificación Internacional en Guatemala

Como ya fue señalado, el 29 de marzo de 1994 en la ciudad de México, el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revo-

lucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), firmaron el "Acuerdo Global sobre Derechos Humanos". Este acuerdo incluye la solicitud a Naciones Unidas para el establecimiento de una Misión de Verificación de ese organismo para constatar el cumplimiento de los compromisos adquiridos en ese acuerdo.

El objetivo de dicha Misión de Verificación es vigilar a escala nacional y por un plazo inicial y prorrogable de un año, el respeto y garantías de los derechos humanos y las libertades fundamentales, así como el cumplimiento de los compromisos especificados en dicho documento.

La Misión ha previsto establecer ocho sedes regionales ubicadas en los departamentos de:

Guatemala (sede central)
Quetzaltenango
Huehuetenango
Quiché
Alta Verapaz (Cobán)
Zacapa
y Petén

Además, tendrá cinco sedes subregionales localizadas en Jutiapa, San Marcos, Barillas, Nebaj y Cantabal.

Actividades de la Misión

Las actividades de verificación van orientadas hacia las siguientes cuestiones básicas:

- a) **Vigilancia activa de la situación de derechos humanos**
Esto incluye:
1. La recepción y calificación de denuncias;
 2. El seguimiento de la investigación que los órganos encargados por la ley deben realizar; y
 3. El pronunciamiento sobre la existencia o no de la violación a los derechos humanos.

Todo ello debe hacerlo la Misión en coordinación con el Organismo Judicial, el Procurador de los Derechos Humanos y el Ministerio Público. Lo anterior se refiere a que tanto la Misión de Verificación como el Procurador de los Derechos Humanos tienen la competencia para que los ciudadanos puedan ante ellos poner sus denuncias de violación a sus derechos humanos, pero para no duplicar esfuerzos o interferir en las acciones que cada uno deba desarrollar, se establece que deberán mantener estrecha relación a fin de coordinar las acciones y obtener los mejores resultados.

b) Vigilancia del cumplimiento de los compromisos que ambas partes acordaron

La Misión de Verificación deberá dar seguimiento a que tanto el gobierno guatemalteco como la URNG cumplan los compromisos que se encuentran establecidos en la parte sustantiva del Acuerdo Global de Derechos Humanos. Cabe destacar que algunos compromisos, por su origen, atañen de manera particular a solamente una de las partes. Dichos compromisos se refieren a:

1. La observancia de ambas partes de los Derechos Humanos, poniendo énfasis en los Derechos Individuales (la vida, la integridad, la seguridad, el derecho al debido proceso legal, la libertad individual, de expresión, de asociación y de movilización).
2. La adopción de las siguientes medidas prioritarias:
 - 2.1 Garantizar, proteger y promover los Derechos Humanos;
 - 2.2 Fortalecer las instancias de protección a los Derechos Humanos: Organismo Judicial, Procurador de los Derechos Humanos y Ministerio Público;
 - 2.3 Luchar contra la impunidad;
 - 2.4 Suprimir los cuerpos ilegales y los aparatos clandestinos de seguridad, depurar y profesionalizar los cuerpos de seguridad legales y regular la portación de armas;

2.5 Garantizar la vigencia de las libertades de asociación y movimiento, especialmente a través de la constatación de la voluntariedad de los Comités Voluntarios de Defensa Civil y la no organización de nuevos comités, a menos que existan hechos que lo demanden

2.6 Evitar que el reclutamiento del servicio militar sea forzado y promover una nueva Ley de Servicio Militar.

2.7 Garantizar y proteger a las personas y entidades que trabajan en la protección de los Derechos Humanos.

2.8 Resarcir y o asistir a las víctimas de violaciones a los Derechos Humanos.

2.9 Erradicar los sufrimientos de la población civil, mientras dure el enfrentamiento armado y respetar los derechos humanos de los heridos, capturados y de quienes queden fuera de combate.

- c) La Formulación de Recomendaciones dirigidas a las partes.
- d) La creación de las instancias bilaterales para que formulen observaciones a las recomendaciones de la misión y agilicen su implementación.
- e) La presentación de informes al Secretario general y por su intermedio al Consejo de Seguridad y a la Asamblea General de las Naciones Unidas

Facultades de la Misión de Verificación

Para el cumplimiento de las actividades antes señaladas y la garantía de la efectividad de la Misión se le autorizó para que pueda desarrollar entre otras las siguientes actividades

- 1 Asentarse y desplazarse libremente en el territorio nacional;
- 2 Visitar libremente y sin previo aviso las dependencias del Estado y los campamentos de la URNG

3. Entrevistarse y recibir informaciones de personas o de grupos.
4. Utilizar medios de comunicación para difundir información sobre sus actividades.

En este sentido las partes, a través del Acuerdo, asignan a la Misión un papel que se registra como de los más trascendentales en la historia de Naciones Unidas.

3.3 El Contexto de su Mandato

Las actividades de la Misión de Verificación de los acuerdos de derechos humanos -a la cual se ha denominado MINUGUA- se desarrollarán en un contexto complejo y se referirán a situaciones posteriores a su instalación, todo lo cual hace prever que su tarea no será fácil. Entre otros aspectos que deberá tomar en cuenta están los siguientes:

Proceso de Defensa de los Derechos Humanos

Las violaciones a los derechos humanos en Guatemala, han captado a través de los años la atención nacional e internacional, generando preocupación a propios y extraños. Las últimas décadas se caracterizan por los esfuerzos a nivel generalizado, de crear mecanismos legales e institucionales a fin de lograr mayor efectividad en erradicar dichas violaciones.

La Constitución vigente consagra a los Derechos Humanos, como la razón misma de la existencia del Estado, adjudicándole la responsabilidad de proteger a la persona, a la familia y la consecución del bien común, a través la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad y paz. Además institucionalizó tal protección con la creación de instituciones como el Procurador de los Derechos Humanos, la Corte de Constitucionalidad y la Ley de Amparo y Exhibición personal.

La Misión de Verificación enfrentará no sólo una compleja problemática de violación a los Derechos Humanos, enraizada en algunas estructuras difíciles de romper, sino lo que se ha dado en llamar

una "cultura de violencia" en Guatemala, producto de 34 años de enfrentamiento armado, que han llevado a que la sociedad guatemalteca se encuentre dividida, polarizada y en alguna manera, acostumbrada a resolver los conflictos por la vía violenta y no por la vía negociada.

En otras palabras, no obstante el progreso formal, y el inicio de algunas acciones para lograr el respeto a los Derechos Humanos, el requerimiento continuo de la sociedad hacia el gobierno para respetarlos, el impulso de acciones de formación de una conducta social basada en la tolerancia y el reconocimiento de la superioridad de la Ley, la problemática continúa.

La tarea de la MINUGUA será particularmente difícil en tanto dure el conflicto armado, ya que como ha sido reconocido por diversos organismos internacionales y nacionales, gran parte de las violaciones a los derechos humanos en Guatemala se producen como resultado de ese conflicto.

Otra dificultad que enfrentará la Misión es que las instituciones, organizaciones y grupos, al analizar y reportar las violaciones a los Derechos Humanos, utilizan interpretaciones que suelen ser divergentes y en algunos casos contrapuestas. Por lo que es necesario fijar criterios uniformes, no sólo para obtener una terminología común, sino para lograr tipificar de manera unánime las violaciones. De esta manera los informes sobre la situación de Guatemala, respecto a los derechos fundamentales en períodos determinados, constituirán una valiosa fuente de orientación.

Expectativas de la Población

Los hechos de violencia acaecidos a raíz de la suscripción del Acuerdo de Derechos Humanos se han incrementado. Por esta y otras razones, entre los grupos organizados que vigilan el respeto de los derechos humanos, se han despertado altas expectativas con relación a la presencia de la Misión de Verificación en Guatemala, hasta el grado de suponer que tendrá la capacidad de impedir que ocurran violaciones o de sancionar a los responsables.

Esto puede convertirse en una dificultad para la MINUGUA, cuyo mandato, a pesar de ser amplio, tiene limitaciones. Es importante que la población tenga claro el alcance de la Misión de Verificación, a fin de no afectar el grado de confianza que pueda depositar en ésta.

Sus acciones correctamente programadas, van encaminadas a fortalecer las instancias nacionales, responsables de velar por la defensa, protección, respeto y promoción de los derechos de los guatemaltecos, pero la Misión de Verificación no viene a sustituir ni a competir con éstas. Con la debida coordinación deben coadyuvar en asegurar su irrestricto respeto. La competencia de la Misión de Verificación se proyecta al futuro de los derechos humanos en Guatemala, ya que conocerá de hecho o situaciones ocurridos a partir de su instalación (artículo 10 inciso 14).

Es importante aclarar que la Misión no estará involucrada en el esclarecimiento de los hechos del pasado. Es decir, que los hechos sucedidos o los que sucedan mientras no se concrete formalmente el inicio de sus actividades, caen en el ámbito de la Comisión para el Esclarecimiento Histórico de las Violaciones a los Derechos Humanos y a los hechos de Violencia que han causado sufrimiento a la población guatemalteca.

En este contexto, la tarea de la MINUGUA es difícil y delicada y demanda acciones dinámicas, ambiciosas, pedagógicas, publicitarias y todas aquellas encaminadas a establecer con objetividad tanto las obligaciones como las conductas que asuman las partes.

La Misión de Verificación puede ofrecer un diagnóstico imparcial de la situación que a nivel de derechos individuales, políticos y sociales impera en Guatemala, así como también puede dar una respuesta a los problemas más acuciantes en relación a los mismos. En la medida en que se vayan concretando sus actividades, la MINUGUA puede incidir significativamente en la transformación de la situación de Derechos Humanos en el país.

Su presencia en Guatemala representa además un buen impulso al proceso democratizador, ya que permitirá ir abriendo espacios de participación efectiva de todas las fuerzas políticas y sociales, en el cual el respeto a las ideas y a la libre expresión es fundamental.

Los riesgos y dificultades para la Misión de Verificación radican tanto en la posibilidad del incumplimiento de los compromisos de las partes, como en la falta de mecanismos que propicien una concertación amplia para formular e implementar un plan de reconstrucción en el cual pudieran participar todas las fuerzas de la sociedad.

Estos acuerdos y los que aun están pendientes según la agenda mínima, vienen a constituir uno solo denominado "Acuerdo para una Paz Firme y Duradera", cuya aceptación marcará la conclusión del proceso de negociación. La competencia de la Misión se extiende también a verificarlo, siendo su principal reto el proceso de desarme

Proceso de Participación Democrática de la Población en la Solución de la Problemática

La población, particularmente los grupos organizados de la sociedad civil, han demandado desde la apertura democrática, ocupar los espacios que les corresponde en las negociaciones de paz, a través de presentar alternativas desde su propia perspectiva.

El éxito de la Misión de Verificación en Guatemala va muy vinculada a la participación de la población. La Misión para desarrollar sus actividades necesita del apoyo reconocimiento e impulso de todos los sectores nacionales, ya que de no ser así el objetivo no puede alcanzarse.

Fundamentalmente, la Misión deberá mantener una comunicación constante y abierta con personas y grupos que denuncien violaciones a los Derechos Humanos. En este sentido, el miedo de la mayoría de ciudadanos a raíz de la larga historia de represión en el país,

puede influir en que no se acerquen a la Misión a hacer sus denuncias. Por otro lado, el desconocimiento sobre los objetivos y actividades de la Misión, es otro factor que puede tener incidencia en una efectiva comunicación entre ésta y la población guatemalteca.

Actualmente, un cuerpo técnico de Naciones Unidas se encuentra en Guatemala con el objetivo de integrar el equipo de trabajo (que incluirá guatemaltecos y extranjeros), fijar los procedimientos a seguir por la MINUGUA y establecer las sedes físicas desde donde coordinarán sus labores. Naciones Unidas ha expresado su intención de iniciar el trabajo de la Misión de Verificación en Guatemala este año.

En conclusión, a la Misión de Verificación se le presenta el reto de coadyuvar a crear las condiciones de seguridad que contribuyan a ganar la confianza de la población, no sólo en la tarea de la Misión misma, sino en la situación de mejora de los Derechos Humanos en el país. Es decir, que además de su labor, deberá buscar fortalecer una cultura de observancia y respeto de los Derechos Humanos que a mediano y largo plazo, permita el logro de una paz firme y duradera en Guatemala.

Algunas fechas relevantes en los Acuerdos de Paz

MAYO DE 1994:

NEGOCIACION DEL TEMA:

Reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado. Firma del Acuerdo

JUNIO DE 1994:

NEGOCIACION DEL TEMA:

Identidad y derechos de los pueblos indígenas. Firma del Acuerdo.

JULIO DE 1994:

NEGOCIACION DEL TEMA:

Aspectos socioeconómicos y situación agraria. Firma del Acuerdo

AGOSTO DE 1994:

NEGOCIACION DEL TEMA:

Fortalecimiento del poder civil y función del ejército en una sociedad democrática.

SEPTIEMBRE DE 1994:

NEGOCIACION DE LOS TEMAS:

Bases para la reintegración de la URNG a la vida política del país y Acuerdo para el Definitivo cese al Fuego.

Firma de los tres acuerdos anteriores.

OCTUBRE DE 1994:

NEGOCIACION DEL TEMA:

Reformas Constitucionales y régimen electoral. Firma del acuerdo.

NOVIEMBRE DE 1994:

NEGOCIACION DEL TEMA:

Cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos. Firma del Acuerdo.

DICIEMBRE DE 1994:

NEGOCIACION DEL TEMA:

FIRMA DEL ACUERDO DE PAZ FIRME Y DURADERA e inicio de la desmovilización.

EL ANDAMIAJE ECONOMICO DE LA PAZ EN LA REGION DE LA VERAPACES Y EN SUROCCIDENTE

(Resumen de la ponencia presentada en Cobán y Quetzaltenango)

Mariano Rayo M.

ASIES ha venido trabajando los temas del desarrollo de Guatemala desde hace 15 años, tratando de lograr consensos dentro de los distintos grupos y sectores que conforman nuestra sociedad, con el objeto de crear las condiciones que propicien la formulación de un proyecto nacional, que reconozca y respete la diversidad y particularidad de nuestro país. Nuestra presencia aquí con ustedes responde precisamente al deseo de compartir reflexiones sobre la forma en que deberíamos construir la paz en Guatemala. Por lo tanto, no se trata de propuestas teóricas, sino de presentarles, para una reflexión conjunta, algunas ideas generales que enriquezcan su trabajo y el nuestro.

El andamiaje económico de la paz, como hemos denominado esta ponencia, no puede ni debe construirse solo. Es importante que los fundamentemos con los aspectos políticos, sociales, culturales, étnicos y ambientales, así como con el reestablecimiento de los valores morales y éticos propios de los guatemaltecos en general, y de la diversidad cultural en particular. La región de las Verapaces, por ejemplo, no es igual a la Suroccidental o a la de Oriente, así como tampoco lo es Alta y Baja Verapaz, inclusive San Jerónimo posee particularidades que no las posee Chahal. Por lo tanto, la construcción de la paz tiene que partir, para que sea concreta y viable, del cambio de actitudes de vida y hacia la vida. La solución a los problemas globales debe darse es a nivel local, y la sumatoria de estas soluciones locales son las que resolverán el problema global.

Así también, considero que la paz no será el resultado de una negociación y una firma. Los acuerdos de paz deberían de considerarse como los términos de referencia del proyecto de la paz, a

partir de los cuales, le terminaremos de dar las medidas al andamiaje. Y digo conscientemente que terminaremos de dar las medidas, porque el bosquejo y la maqueta ya están dados.

Las propuestas de ASIES, se enmarcan dentro de los preceptos constitucionales, como marco doctrinario referencial; viene a ser la maqueta de la construcción, lo que le da la integralidad al desarrollo sostenible.

En este sentido, el reto de consolidar el andamiaje de la construcción después de la firma de los acuerdos de paz, es una extensión de las propuestas que se han venido trabajando en ASIES.

LA REALIDAD DE LAS VERAPACES⁽¹⁾

Siendo así, considero oportuno pasar revista a una realidad que ustedes, mejor que yo, conocen, pero que es necesario volver a poner en el tapete, con el objeto de tener claro con que clase de andamios contamos en la Verapaces para poder construir.

a) Aspectos territoriales

La Región II, Norte, conformada por los departamentos de Alta Verapaz y Baja Verapaz, fue establecida por la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86 del Congreso de la República, aprobado el 9 de diciembre de 1986. La región tiene una extensión territorial de 11 mil 810 kilómetros cuadrados, equivalentes al 10.9 por ciento del territorio nacional. De la superficie de la región, 8 mil 686 kilómetros cuadrados (73.5 por ciento de la extensión regional y 8.0 por ciento del territorio nacional) corresponden al Departamento de Alta Verapaz, en tanto que 3 mil 124 kilómetros cuadrados (26.5 por ciento y 2.9 por ciento, respectivamente) al Departamento de Baja Verapaz.

(1) En el Anexo I se presentan datos estadísticos sobre la Región de las Verapaces y la Región Suroccidente.

La región limita por el norte con el Departamento de Petén, al este y sudeste con los departamentos de Izabal, Zacapa y El Progreso (Región III, Nororiental), al sur con el Departamento de Guatemala (Región I, Metropolitana), y al oeste con el Departamento de Quiché (Región VII, Noroccidental).

La región comprende un total de 23 municipios, 15 de los cuales pertenecen a Alta Verapaz y ocho a Baja Verapaz. En el Departamento de Alta Verapaz el municipio más extenso es Cobán, la cabecera departamental, que abarca la cuarta parte del territorio. Le siguen, con extensiones superiores a los mil kilómetros cuadrados, Chisec, Fray Bartolomé de las Casas y San Pedro Carchá. El municipio de menor extensión es Santa Cruz Verapaz, con solamente 48 kilómetros cuadrados de territorio. Los municipios de Tucurú, Tactic y San Juan Chamelco también tienen extensiones inferiores a los 100 kilómetros cuadrados.

En el Departamento de Baja Verapaz, el municipio más extenso también es la cabecera departamental, Salamá, que de la misma manera que en Alta Verapaz, reúne el 25 por ciento del territorio departamental. El segundo municipio más extenso es Purulhá, con 504 kilómetros cuadrados. Los menos extensos son El Chol, con 140 kilómetros cuadrados, y Granados y Purulhá, ambos de 248 kilómetros cuadrados.

No existe información reciente acerca de la cobertura y uso de la tierra en la Región Norte, sin embargo, un estudio que data de 1981, basado en la interpretación visual de imágenes de satélite a una escala de 1:250,000, muestra un uso relativamente extensivo de la misma. Es indudable que las formas de utilización de la tierra han variado en alguna medida desde la fecha del estudio, tanto por la deforestación como por el desarrollo de cultivos nuevos, pero no existen cifras más recientes disponibles.

Según la investigación, la mayor proporción de la tierra en la región, el 36.9 por ciento, estaría cubierta por bosques densos. El 27.1 por ciento correspondería a la categoría de cultivos y pastos, un patrón de uso de la tierra donde predominan los pastos.

naturales y matorrales, y que es característico de los cultivos de granos básicos. Por otra parte, el 17.8 por ciento de la tierra estaría cubierta por bosque abierto, lo que se asocia con pastos naturales y cultivos anuales y permanentes, entre estos últimos el más importante es el café.

Es importante destacar que el patrón de uso de la tierra difiere sustancialmente entre los dos departamentos que conforman la región. En Alta Verapaz predominaban los bosques densos, los que en la fecha del estudio cubrían el 45.8 por ciento de la superficie, y en menor medida los cultivos y pastos, con el 30.6 por ciento. En Baja Verapaz, por el contrario, la característica distintiva en el uso de la tierra era el bosque abierto, que abarcaba el 44.0 por ciento de la extensión territorial. En menor medida aparecían los pastos cultivados y naturales, con el 19.6 por ciento, y los cultivos y pastos con el 17.4 por ciento. En este departamento el bosque denso cubría solamente el 12.3 por ciento de la superficie.

b) Aspectos demográficos

El Instituto Nacional de Estadística (INE), con base en la proyección de datos censales, estima que la población total de la Región Norte en 1994 es de 850 mil 144 habitantes, equivalentes al 8.2 por ciento de la población nacional, de 10 millones 322 mil 011 habitantes, para el mismo año. Del total de población de la región, el 76.5 por ciento reside en el Departamento de Alta Verapaz, en tanto el 23.5 por ciento restante lo hace en Baja Verapaz. Estos porcentajes corresponden al 6.3 por ciento y 1.9 por ciento, respectivamente, de la población de la República estimada para 1994.

Por efecto del alto volumen de emigración de la misma, se estima que la población que efectivamente habita en la región crece a razón del 1.7 por ciento anual, una tasa relativamente baja en comparación con otras regiones del país. Según cifras del INE para 1989, los principales destinos de los emigrantes de la Región Norte son los departamentos de Guatemala (41 por ciento) y Petén (26 por ciento). Por su parte, los inmigrantes proceden principal-

mente del Departamento de Guatemala (25 por ciento) y de la Región Nororiental (22 por ciento). La tasa de emigración neta de la región, es decir, el total de emigrantes menos el total de inmigrantes, fue de 40 mil 840 personas.

Alrededor del 50 por ciento de la población de Alta Verapaz se encuentra concentrada en cuatro municipios, que partiendo del más al menos poblado, son San Pedro Carchá, Chisec, Cobán y Panzós. Las poblaciones más reducidas, levemente superiores a los 10 mil habitantes, las tienen los municipios de Tamahú, Lanquín y Chahal. En el Departamento de Baja Verapaz las mayores concentraciones de población se encuentran en los municipios de Rabinal, Salamá y Cubulco, que de manera conjunta reúnen el 60 por ciento de la población departamental. Con una población ligeramente inferior a los 10 mil habitantes, el municipio de El Chol es el menos poblado de este departamento.

La conjunción de los aspectos territoriales y poblacionales ya comentados arroja una densidad poblacional en la región de 72 habitantes por kilómetro cuadrado en 1994, que es inferior al promedio nacional de 95 habitantes por kilómetro cuadrado para el mismo año, lo que apunta a una distribución poblacional dispersa. En el Departamento de Alta Verapaz la densidad poblacional promedio es superior a la de Baja Verapaz, de 75 habitantes por kilómetro cuadrado en contraposición a solamente 64 en este último.

Los municipios de mayor densidad poblacional en el Departamento de Alta Verapaz, con más de 300 habitantes por kilómetro cuadrado, en orden descendente, son San Juan Chamelco, Santa Cruz Verapaz y San Cristóbal Verapaz. Los menos densamente poblados, con menos de 40 habitantes por kilómetro cuadrado, son los municipios de Chahal y Cobán.

En el Departamento de Baja Verapaz, las mayores densidades poblacionales las tienen los municipios de Purulhá y Cubulco, aunque en ambos casos no exceden de los 100 habitantes por kilómetro cuadrado. La densidad poblacional más baja de toda la región corresponde al municipio de San Jerónimo de este departamento que únicamente tiene 25 habitantes por kilómetro cuadrado.

La región de Las Verapaces tiene uno de los índices más altos de población rural en la República, un 84 por ciento, según los parámetros oficiales. Este índice es muy alto al ser comparado con el promedio nacional del 65 por ciento y únicamente es superado por la Región Noroccidental, conformada por los departamentos de Huehuetenango y Quiché, que tiene un índice de población rural del 85 por ciento. Según el Acuerdo Gubernativo del 7 de abril de 1938, se considera área urbana todo lugar poblado que tiene categoría de ciudad, villa o pueblo, en tanto que se califica como área rural el lugar poblado que tiene categoría de aldea, caserío o finca.

La proporción de población rural es más alta para el Departamento de Alta Verapaz que para el de Baja Verapaz, del 85 por ciento y el 81 por ciento, respectivamente. Ello se refleja en que en ocho de los 15 municipios de Alta Verapaz más del 90 por ciento de la población es considerada rural, en tanto que en Baja Verapaz sucede en solamente dos de los ocho municipios.

Otro indicador del alto grado de dispersión de la población, consecuencia de su característica de ser predominantemente rural, es la existencia de pocos centros poblados grandes. De acuerdo con datos de la Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica (SEGEPLAN), en 1989 la región tenía tres ciudades, una de más de 30 mil habitantes, Cobán (Alta Verapaz), y dos de más de 10 mil habitantes, San Pedro Carchá (Alta Verapaz) y Salamá (Baja Verapaz). En el otro extremo del espectro, tenía 242 poblados de menos de mil habitantes, categoría que incluye los denominados caseríos, cantones y parajes. Once de las 23 cabeceras municipales tenían menos de 2 mil habitantes en aquel año.

La región tiene una alta proporción de población indígena, significativamente superior al promedio nacional. El 85 por ciento de la población es indígena, misma proporción observada en la Región Noroccidental, en tanto que el promedio nacional es del 37 por ciento, según cifras del INE para 1989. Estas regiones son las únicas dos del país que tienen una población mayoritariamente indígena. En la Región Norte predomina el grupo étnico kekchí,

que representa las dos terceras partes de la población indígena total de la región.

Otra característica poblacional es que la Región Norte tiene el más alto porcentaje de población menor a los 15 años de toda la República, con el 52 por ciento, en comparación con el 46 por ciento como promedio nacional. Únicamente el Departamento de Petén tiene una estructura poblacional similarmente joven.

c) Indicadores de educación

En la Región Norte, el 65 por ciento de la población de siete años y más de edad carece de instrucción formal, versus el 42 por ciento para toda la República, según cifras del INE para 1989. El 30 por ciento de la población en edad escolar tiene por lo menos un año completo de instrucción primaria, en comparación con un 46 por ciento a nivel nacional. Asimismo, solamente el 4 por ciento de la población en edad escolar tiene al menos un año aprobado de educación secundaria, lo que contrasta con un 10 por ciento en promedio en la República. En general, la población de la Región Norte de siete años y más tiene un promedio de 1.3 años de escolaridad.

Según estadísticas del Ministerio de Educación para 1993, los déficits en materia educativa en esta región son relativamente altos en comparación con los promedios nacionales, los que tampoco alcanzan niveles adecuados.

En la educación primaria, la tasa bruta de escolaridad (TBE), es decir, el número total de alumnos matriculados como porcentaje de la población en la edad ideal para ese nivel educativo -de 7 a 12 años-, fue estimada en 56.8 por ciento.

Por otra parte, la tasa neta de escolaridad (TNE), fue del 44.4 por ciento. Esta tasa expresa la proporción de alumnos inscritos del grupo de edad ideal en relación con la población total en esa edad. En ambos casos, dichos indicadores se encuentran lejos de los promedios nacionales del 83.7 por ciento y 69.5 por ciento, respectivamente, ya no se diga de los niveles óptimos de más del 100 por ciento y alrededor del 100 por ciento, respectivamente.

Sin embargo, es importante destacar que los indicadores a nivel regional ocultan el distinto comportamiento de los dos departamentos, ya que por una parte, en Baja Verapaz la TBE fue del 75.8 por ciento y la TNE del 63.0 por ciento, en contraposición al 50.6 por ciento y 38.4 por ciento, respectivamente, en Alta Verapaz. De hecho, los indicadores educativos señalados para el Departamento de Alta Verapaz son los más bajos para cualquier departamento de la República.

d) Indicadores de salud

Aunque los servicios de salud en la Región Norte son precarios, corresponden en términos generales a los observados a nivel nacional. Al descomponer la región en los dos departamentos que la integran se encuentra que el Departamento de Baja Verapaz muestra el mayor atraso relativo en materia de índices de salubridad, a pesar de que, según información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MINSPAS), cuenta con niveles más altos de cobertura de los servicios públicos de salud.

De acuerdo con datos del MINSPAS para 1992, la tasa de mortalidad neonatal fue de 7.1 por millar en Alta Verapaz, frente a 16.8 por millar en Baja Verapaz. La tasa de mortalidad infantil fue de 24.9 por millar en el primer departamento, en tanto que en el segundo fue de 52.4 por millar. De la misma manera, la mortalidad general fue de 3.7 por millar y de 10.6 por millar, respectivamente.

En ambos departamentos la esperanza de vida fue similar a la observada como promedio en la República, de 65 años. En el caso de los hombres, esta variable es ligeramente más alta que el promedio nacional, especialmente en el Departamento de Alta Verapaz, de 66.2 años en contraposición 62.6 años.

En cuanto a la infraestructura de servicios públicos de salud, en 1993 la región contó con 84 instalaciones. De éstas, dos son hospitales departamentales, ocho centros de salud de tipo "A", 15 centros de salud de tipo "B" y 59 puestos de salud. Estas cons-

trucciones representaron el 7.8 por ciento de los edificios públicos de salud en ese año, porcentaje similar al de la población nacional que habita en la región.

En 1991, SEGEPLAN estimó que la región contó con 0.12 médicos por mil habitantes y 0.84 camas por cada mil habitantes, por lo que, según los parámetros de la Organización Mundial de la Salud de 0.8 médicos y 1.2 camas por cada mil habitantes, la región registró en aquel año una deficiencia de 455 médicos y de 314 camas.

Las deficiencias en materia de instalaciones de salud y personal médico y paramédico se reflejan en coberturas relativamente bajas de los diversos programas de salud pública. La atención en el puerperio alcanzó en 1992 a solamente el 33 por ciento de la población objetivo en Baja Verapaz y el 23 por ciento en Alta Verapaz. El programa materno-infantil tuvo una cobertura del 41 por ciento en Baja Verapaz y del 30 por ciento en Alta Verapaz. Por su parte, el programa de enfermedad general abarcó al 43 por ciento de la población de Baja Verapaz y al 38 por ciento de la de Alta Verapaz.

e) Calidad de habitación

El índice de ocupación de las viviendas en la Región Norte, de 5.7 personas por cada unidad, es un poco más alto que el promedio nacional de 5.4. En promedio, las viviendas de la región tienen 2.1 cuartos y habitan 2.7 personas en cada cuarto. Sin embargo, el 28 por ciento de la población habita en grupos de cuatro o más personas en viviendas de un sólo cuarto, lo que sugiere un alto grado de hacinamiento.

En cuanto a la calidad de habitación, incluyendo los servicios básicos para las mismas, la Región Norte muestra algún atraso respecto del resto del país. Así, solamente el 44 por ciento de las viviendas pueden calificarse de adecuadas, al constituir casas o apartamentos, en contraposición a un promedio nacional del 77 por ciento. Esta situación es más marcada en las áreas rurales en donde solamente el 35 por ciento de las viviendas son de este

tipo. La única otra región del país con un grado de vivienda formal inferior al promedio nacional es Petén, en donde el 58 por ciento de las viviendas son casas corrientes o apartamentos. En 1989, SEGEPLAN estimó el déficit habitacional de la Región Norte en 77 mil 300 unidades.

Solamente el 46 por ciento de los hogares cuenta con servicio de agua potable por medio de cañería, frente a un 64 por ciento a nivel nacional y un 78 por ciento en la Región Metropolitana. El 72 por ciento de las viviendas en la región carecen de este servicio a nivel domiciliario de manera exclusiva, proporción que se eleva al 81 por ciento en las áreas rurales. En contraposición, el 54 por ciento de los hogares obtienen agua directamente de fuentes naturales.

El 39 por ciento de los hogares en la Región Norte no cuenta con servicio sanitario, en tanto que el 28 por ciento utiliza pozo ciego. A nivel nacional los porcentajes son también elevados, del 30 por ciento y 24 por ciento, respectivamente, pero son más bajos que los correspondientes a la región. Los servicios de drenajes existen solamente en las áreas urbanas, en las cuales apenas el 3.6 por ciento de las viviendas cuenta con el mismo.

En materia de energía eléctrica la región muestra un retraso significativo respecto del resto del país. Así, solamente el 16 por ciento de los hogares tienen servicio de energía eléctrica, en contraposición a un 50 por ciento como media en la República, y un 81 por ciento en el área metropolitana. El servicio de electricidad es particularmente deficiente en las áreas rurales, en donde apenas el dos por ciento de los hogares de la región cuentan con el mismo, lo que contrasta con un promedio del 27 por ciento en el área rural a escala nacional.

f) Aspectos económicos

El producto interno bruto de Las Verapaces fue estimado por SEGEPLAN en Q.609.7 millones en 1989, equivalentes al 3.1 por ciento de la producción nacional para el mismo año, ubicándose en el quinto lugar de todas las regiones.

Desde el punto de vista sectorial, el producto interno bruto regional es generado principalmente por actividades agrícolas, las que aportaron el 41.9 por ciento de la producción total. El comercio y los servicios públicos y privados contribuyeron con el 17.8 por ciento y el 12.6 por ciento, respectivamente.

Al analizar el producto por el lado del gasto agregado para el mismo año, se encontró que el consumo privado de bienes y servicios finales en la región ascendió a Q.499.6 millones, en tanto que el gobierno adquirió bienes y servicios por Q.6.7 millones. La inversión total en la región ascendió a Q.3.9 millones, de los cuales Q.1.4 millones fueron efectuados por el gobierno.

El ingreso per capita anual fue el sexto de las ocho regiones del país, al alcanzar los Q.834.30 en 1989, 62 por ciento menos que el promedio nacional para el mismo año. El ingreso promedio mensual de la población ocupada de la Región, excluidos los trabajadores familiares (29 por ciento de la PEA regional), fue de Q.130.58 en 1989, 43 por ciento menos que el promedio nacional, según cifras del INE. Esa cifra es congruente con la de SEGEPLAN señalada anteriormente.

La región es un importante productor de granos básicos y de productos agropecuarios de exportación. Según cifras del Ministerio de Agricultura, en la última década la Región Norte produjo como promedio el 10 por ciento de las cosechas nacionales de maíz y frijol, el 14 por ciento de la de arroz, y el 18 por ciento de la de sorgo. En el último caso, la producción habría aumentado sensiblemente en los últimos dos años, alcanzando el 54 por ciento de la producción nacional. En cuanto a productos agrícolas de exportación, los más importantes en la región son el cardamomo y el café. También es importante el tomate, producto de consumo agro-industrial interno, para el cual la región es el principal productor del país.

El sector secundario en esta región está muy poco desarrollado. La actividad extractiva más importante la constituye sin duda las

explotaciones petroleras de Chinajá, Rubelsanto y Yalpemech en Alta Verapaz.

Las cifras disponibles sobre el empleo confirman en términos generales las principales características reseñadas de la economía local. La población económicamente activa (PEA) representa el 50 por ciento de la población de 10 ó más años de edad. La tasa de participación específica de los hombres es del 79 por ciento, la segunda más alta del país, y resulta en alguna medida del hecho de que el 40 por ciento de los hombres entre los 10 y los 14 años forman parte de la PEA. Esto lo confirma indirectamente la baja tasa de matriculación escolar para la región. La tasa de participación específica de las mujeres es del 24 por ciento, similar al promedio nacional.

Aunque la Región reporta una de las tasas de desempleo abierto más bajas de la República, en contraposición únicamente el 18 por ciento de la PEA está plenamente ocupada, en comparación con una tasa de ocupación plena del 36 por ciento para todo el país. Por lo mismo, el 75 por ciento de la PEA tiene algún grado de subocupación invisible, frente al 53 por ciento como promedio nacional.

El 72 por ciento de la PEA, excluidos quienes buscan trabajo por primera vez, laboran en actividades agrícolas. El 16 por ciento se desenvuelve en actividades relativas a servicios, en tanto que solamente el 12 por ciento labora en el sector secundario. Para la República, como un todo, los porcentajes correspondientes son del 49, 32 y 18 por ciento, respectivamente.

A pesar de que la agricultura es por mucho la principal actividad económica de la región, la distribución de la tierra es sumamente inequitativa, situación que se extiende a toda la República. Para la región como un todo, el 69.2 por ciento de las fincas, las que tienen una extensión inferior a las cinco manzanas, ocupan el 9.3 por ciento del territorio, según el III Censo Nacional Agropecuario, efectuado en 1979. En el otro extremo, el 0.3 por ciento de las fincas, las que tiene por lo menos 10 caballerías de extensión, abarcan el 43.1 por ciento de la tierra. El grado de concentración de la tierra es similar en los dos departamentos.

La infraestructura vial de la Región Norte es muy deficiente, lo que incide de manera negativa en el desarrollo regional. Cuenta con solamente una vía de primer orden y una de segundo orden. Por vía de primer orden, según la nomenclatura propuesta por SEGEPLAN, se entiende aquella que interconecta regiones del país entre sí, o que conecta con alguna vía que llegue a la ciudad capital o a un punto fronterizo. Una vía de segundo orden es la que conecta cabeceras departamentales entre sí o conecta una cabecera departamental con una vía de primer orden. Por otra parte, según cifras para 1989, apenas el 10 por ciento de la red vial estaba asfaltada, en tanto que solamente el 52 por ciento podía ser utilizada de forma permanente.

Características de la inversión pública

a) Inversión del gobierno central

Por gastos de inversión se entiende, por lo general, los que se hacen en obras de infraestructura y bienes y servicios conexos. Su principal característica es que aumentan el patrimonio o la riqueza de un país, no solamente por el valor de la obras en sí sino por la corriente de servicios e ingresos que de ellos resultan, directa e indirectamente. Por ello, los gastos de inversión potencian las posibilidades de desarrollo futuro del país; de ahí su importancia.

El monto de los gastos de inversión pública fluctúa en función de la situación financiera del gobierno central. Cuando por efecto de las recurrentes crisis fiscales la recaudación impositiva disminuye lo hace también el volumen de recursos dedicados a la inversión. Así, el período 1989-93, para el cual se dispone de cifras de inversión regionalizadas, se puede subdividir en dos partes. En la primera, de 1989 a 1991, el monto de los gastos de inversión disminuyó del 21.4 por ciento de los gastos totales al 14.2 por ciento. A raíz de la reforma impositiva de 1991, en 1992 los gastos de inversión nominales se más que duplicaron en términos absolutos en relación con el año anterior. En ese año representaron el 23.3 por ciento de los gastos totales. En 1993, a pesar de que

la carga tributaria comenzó a deteriorarse de nuevo, los gastos de inversión equivalieron al 25.2 por ciento de los gastos totales.

Los gastos de inversión del gobierno central pueden ser clasificados en dos grandes agregados. El primero lo constituyen los recursos que desde 1986, en consonancia con los preceptos constitucionales, son transferidos a los gobiernos municipales. En el quinquenio entre 1989 y 1993 dichas transferencias representaron aproximadamente el 20 por ciento de los gastos de inversión del gobierno central.

El segundo agregado, que representó alrededor del 80 por ciento del gasto de inversión en el mismo período, está constituido por la inversión efectuada directamente por el gobierno central.

La principal característica de la inversión pública ejecutada por el gobierno central es su tendencia a concentrarse excesivamente en el Departamento de Guatemala. En el quinquenio 1989-93, esta región recibió el 67.7 por ciento de esos gastos, por lo que las otras siete regiones recibieron de manera conjunta sólo la tercera parte restante.

En términos absolutos, el Departamento de Guatemala recibió Q.3,077.5 millones de los Q.4,543.4 millones invertidos directamente por el gobierno central en el quinquenio. Debe destacarse, que lejos de disminuir la importancia de la Región Metropolitana al aumentar el presupuesto de inversión del gobierno central, en los años 1992-93 su participación se elevó a más del 70 por ciento.

La Región II, en particular, recibió solamente el 2.1 por ciento de la inversión ejecutada por el gobierno central en el lustro, por lo que figuró en el séptimo lugar de todas las regiones. El porcentaje más alto de inversión en la región en el período se registró en 1991, y fue de apenas el 3.6 por ciento. En términos absolutos, únicamente recibió un monto menor la Región VIII, constituida por el Departamento de Petén, cuyo promedio fue del 1.5 por ciento.

En virtud que las diversas regiones del país tienen diferentes poblaciones, con base en las estimaciones de población del INE para el mismo período, se encontró que la inversión por habitante en la Región Norte fue la más baja de todas las regiones, al ascender a solamente Q.120.06, de forma acumulativa en el quinquenio. Dicho nivel fue 12.5 veces menor que la inversión por habitante efectuada en la Región Metropolitana, que ascendió a Q.1,496.33, y casi la cuarta parte del promedio nacional de Q.471.69. Respecto del promedio es importante aclarar que dada la amplia disparidad entre los montos de inversión en la Región Metropolitana y en el resto del país, únicamente la primera región superó el promedio nacional.

En tres de los cinco años considerados, 1990 y el bienio 1992-93, la Región II recibió la menor inversión por habitante de todas las regiones del país. En 1989 ocupó el sexto lugar, superando las regiones Suroriental y Petén. En 1991 se ubicó en el quinto lugar de las regiones, en términos de inversión por habitante, excediendo lo invertido en las regiones Suroccidental, Petén y Noroccidental.

En el período 1992-93, únicos dos años para los cuales se cuenta con una clasificación por regiones del gasto de inversión, el destino preferencial de los recursos públicos en la Región Norte fue la construcción de carreteras, con un 46.3 por ciento del gasto de inversión directa del gobierno central. En segundo lugar, aparecieron diversos proyectos para el sector agrícola con el 17.2 por ciento. El rubro de educación, ciencia y cultura recibió el 10.7 por ciento, en tanto que salud y asistencia social el 8.7 por ciento.

b) Inversión municipal

Las transferencias del gobierno central a las municipalidades del país se han constituido desde 1986 en la principal fuente de ingresos para la mayoría de gobiernos municipales. Entre ese año, primero de su vigencia, y 1993, dichas transferencias alcanzaron un monto acumulado de Q.1,338.6 millones. En el período 1988-92, para el cual se dispuso de cifras, el aporte del gobierno central representó el 58 por ciento de los ingresos municipales totales.

En 1993 las transferencias a los gobiernos municipales fueron de Q.370.3 millones, en tanto que en 1995 se estima que ascenderán a Q.460.8 millones.

Las transferencias a las municipalidades están estipuladas en el artículo 257 de la Constitución Política de la República, aprobada por la Asamblea Nacional Constituyente el 31 de mayo de 1985. El artículo establece que "el Ejecutivo velará porque anualmente, del Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, se fije y traslade un ocho por ciento del mismo a las municipalidades del país, a través del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural" En adición, indica que el porcentaje señalado deberá ser "destinado exclusivamente a obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren el ingreso y la calidad de vida de los habitantes, las cuales por su magnitud no pueden ser financiadas por los propios municipios".

El artículo 257 de la Constitución Política fue modificado por el artículo 37 del Acuerdo Legislativo 18-93 del Congreso de la República, que fue ratificado en la consulta popular del 30 de enero de 1994 y tomó vigencia el 8 de abril del mismo año. Esa modificación amplió el monto de los recursos a ser trasladados a las municipalidades por parte del gobierno central y flexibilizó los fines a los que pueden ser aplicados. No obstante, prohibió asignaciones adicionales del Presupuesto General de Ingresos y Gastos del Estado para los gobiernos municipales, exceptuando lo que por ley les corresponda de impuestos específicos.

El artículo 257 modificado reza que "el Organismo Ejecutivo incluirá anualmente en el Presupuesto General de Ingresos Ordinarios del Estado, un diez por ciento para las municipalidades del país. Este porcentaje deberá ser ... destinado por lo menos en un noventa por ciento para programas y proyectos de educación, salud preventiva, obras de infraestructura y servicios públicos que mejoren la calidad de vida de los habitantes. El diez por ciento restante podrán utilizarlo para financiar gastos de funcionamiento." Dicha modificación entrará en vigencia en 1995.

Los criterios que rigen para la distribución de los recursos entre las municipalidades fueron redefinidos por última vez mediante el Decreto 49-88 del Congreso de la República, del 25 de agosto de 1988. Dichos recursos, según el Decreto, son distribuidos así: una cuarta parte proporcionalmente a la población de cada municipio, otra cuarta parte proporcionalmente al ingreso por habitante ordinario de cada municipio, una cuarta parte adicional en partes iguales para todos los municipios, un 15 por ciento proporcionalmente al número de aldeas y caseríos y el 10 por ciento restante proporcionalmente al inverso del ingreso por habitante ordinario de cada jurisdicción municipal.

En virtud de las transferencias del gobierno central, los ingresos municipales totales se más que sextuplicaron entre 1985 y 1991, según cifras del INE. Como consecuencia de la fórmula para distribuir los recursos, los ingresos de las municipalidades de la Región Norte tuvieron un crecimiento más que proporcional, al más que septuplicarse en el mismo período, pasando de Q.3.1 millones en 1985 a Q.22.7 millones en 1991. Ello equivale a una tasa de crecimiento media anual superior al 39 por ciento.

Especialmente significativo fue el incremento de los ingresos de las municipalidades del Departamento de Baja Verapaz, los cuales se multiplicaron por once en el período indicado, pasando de Q.555.9 miles en 1985 a Q.6.2 millones en 1991. Ello equivale a una tasa media de crecimiento ligeramente inferior al 50 por ciento anual.

Un indicador de la importancia del aporte constitucional del gobierno central para las municipalidades lo constituye el hecho de que entre 1988 y 1992 dicho aporte representó el 58 por ciento de los ingresos municipales totales. En términos generales, los municipios de mayor desarrollo relativo dependen menos de las transferencias del gobierno central, por contar con poblaciones más altas y planes de arbitrios más desarrollados. Así, para el mismo período, el aporte constitucional representó solamente el 12 por ciento de los ingresos del municipio de Guatemala y el 18 por ciento de los de Quetzaltenango, en donde se ubican las dos ciudades más grandes del país.

En términos de las regiones, las transferencias gubernamentales fueron más importantes en la Región Noroccidental, en donde representaron el 85 por ciento de los ingresos municipales, y menos importantes en la Región Metropolitana, en la que equivalieron al 22 por ciento de los ingresos totales. En la Región Norte el aporte constitucional representó el 75 por ciento de los ingresos municipales totales entre 1988 y 1992, alcanzando el 85 por ciento en Baja Verapaz y el 72 por ciento en Alta Verapaz.

En términos absolutos, la Región II recibió de forma acumulada Q.80.6 millones -el 7.6 por ciento- como aporte constitucional del gobierno central durante el período 1989-93, por lo que se ubicó en la séptima posición de todas las regiones, superando únicamente a la Región VIII, Petén, que recibió en el quinquenio un monto acumulado de Q.35.0 millones.

Convertidas las transferencias del gobierno central a términos por habitante, la Región II también se situó en el séptimo lugar, superando únicamente a la Región I, Metropolitana. El monto acumulado de inversión por habitante en el quinquenio, bajo el supuesto que se invirtió la totalidad de los recursos transferidos, fue de solamente Q.102.27, lo que es 11.6 por ciento menos que la antepenúltima región, la Región V, Central, y el 28.9 por ciento menos que la región que mayor inversión por habitante recibió, la Región III, Nororiental.

Con el propósito de tratar de establecer cuáles son los niveles efectivos de inversión efectuada por los gobiernos municipales en la región, a continuación se discuten algunos indicadores calculados con base en cifras del INE para 1991. Respecto de dichas cifras es necesario hacer algunas matizaciones. En primer lugar, por su grado de agregación, no fue posible hacer una separación del gasto municipal en funcionamiento e inversión según son concebidos en materia presupuestaria para el gobierno central. En segundo lugar, la Constitución Política de la República es muy amplia respecto del uso que se puede dar a las transferencias del gobierno central, estableciendo únicamente que debe mejorar la calidad de vida de los habitantes. Este concepto, sin duda, rebasa ampliamente lo que se entiende tradicionalmente por inversión pública.

De las cifras indicadas se deduce que lo dedicado para obras municipales, tal como fueron definidas por el INE, como proporción de los egresos totales fue muy bajo, del 30.3 por ciento a nivel nacional, y del 42.1 por ciento en la Región Norte, lo que sugiere un uso levemente mejor de los ingresos municipales en esta región. En Alta Verapaz el porcentaje indicado fue del 39.5 por ciento, en tanto que en Baja Verapaz ascendió al 50.2 por ciento.

Para el Departamento de Alta Verapaz, el monto de lo invertido en obras municipales nuevas osciló en aquel año entre un mínimo del 6.5 por ciento en el municipio de San Pedro Carchá y un máximo del 68.7 por ciento para Tamahú. La ejecución fue mucho mejor en Baja Verapaz, ya que el mínimo correspondió al municipio de Salamá con el 14.9 por ciento y el máximo a Granados con el 85.3 por ciento.

Con el propósito de obtener un mejor indicador, probablemente más cercano al destino establecido en la Constitución para las transferencias a los gobiernos municipales, se calculó un índice de inversión pública, concebida ésta de manera amplia. Así, incluiría como gastos de inversión los de mantenimiento de los servicios e instalaciones municipales de utilidad pública y la compra de combustibles y lubricantes, y accesorios y repuestos, además de las compras de mobiliario y equipo, vehículos y maquinaria y lo efectivamente invertido en obras municipales.

Con base en ese cálculo se encuentra que los niveles de inversión pública a nivel municipal mejoran, pero no de manera significativa, ya que solamente el 42.0 por ciento de los gastos municipales a nivel nacional en 1991 cabría dentro de ese amplio concepto de inversión. En la Región Norte dicho indicador mejora levemente al elevarse al 53.3 por ciento de los egresos. En Alta Verapaz los gastos de inversión ascendieron al 51.4 por ciento de los egresos, en tanto que en Baja Verapaz fueron mejores, del 59.1 por ciento.

En Alta Verapaz las proporciones más bajas de inversión se registraron en los municipios de San Pedro Carchá con el 20.4 por ciento.

to y Cobán con el 31.9 por ciento. Las más altas se alcanzaron en Santa Cruz Verapaz con el 76.7 por ciento y Chisec con el 74.9 por ciento. En Baja Verapaz las niveles de inversión más pobres se dieron en Rabinal con el 33.3 por ciento y Salamá con el 37.6 por ciento. La más alta fue en Granados, en donde se alcanzó el 85.6 por ciento.

Otra forma de medir el nivel de inversión pública efectuada a nivel municipal, es comparar lo invertido en obras municipales propiamente tales -inversión en el sentido restringido- con el monto de las transferencias del gobierno central a cada jurisdicción municipal. En este caso, el promedio para la República en 1991 fue del 62.8 por ciento, en tanto que la Región Norte arrojó una media del 55.7 por ciento. Esta se descompone en 58.0 por ciento para Alta Verapaz y solamente el 50.5 por ciento para Baja Verapaz. Lo anterior sugiere que la Región Norte registró niveles de inversión pública inferiores a los observados en términos generales en las demás regiones del país.

Una parte importante de la explicación del por qué son tan bajos los niveles de inversión pública efectuados por los gobiernos locales se encuentra en los abultados superávits que registran las finanzas municipales. En 1991, los gobiernos municipales ahorraron en promedio el 17.6 por ciento de sus ingresos totales, proporción que se eleva al 23.1 por ciento en la región septentrional y al 32.4 por ciento en el Departamento de Baja Verapaz. En siete municipios de la región, el superávit municipal fue superior al 40 por ciento de los ingresos, lo que probablemente sugiere poca capacidad para formular y/o ejecutar proyectos por parte del gobierno municipal.

También es importante señalar que solo se dispuso de cifras para un año, 1991, que fue atípico en el sentido que sucedió a un año altamente inflacionario, lo que presumiblemente podría haber creado presiones para que los recursos fueran utilizados parcialmente para restituir el deterioro de los salarios reales de los empleados municipales. En todo caso, sí cabe señalar que, en términos generales, la evidencia sugiere que una baja proporción del ocho

por ciento de las transferencias gubernamentales fue utilizado efectivamente para inversión pública, si por ésta se entiende aquella que potencia las oportunidades del desarrollo integral futuro.

De otro trabajo de investigación, con una agregación diferente del gasto municipal y basado en informes que las mismas corporaciones municipales publicaron en los periódicos del país, los cuales no estuvieron disponibles para todos los municipios, se desprende que una parte importante de las transferencias del gobierno central ha sido utilizada en obras municipales menores, sin mucha trascendencia para el desarrollo futuro de las comunidades. Entre éstas se incluirían obras como la construcción de salones municipales y comunitarios e instalaciones deportivas, a las cuales, entre otros rubros parcialmente especificados, se dedicó el 36.9 por ciento del gasto municipal en Alta Verapaz, entre el 15 de enero de 1991 y el 15 de enero de 1993. En Baja Verapaz el porcentaje correspondiente para el mismo período fue del 23.2 por ciento, lo que sugiere un mejor uso de los recursos.

Por aparte, se encontró que un alto porcentaje de las transferencias gubernamentales fueron invertidas en ampliaciones, mejoras y reparaciones de la red vial. En Alta Verapaz se utilizó para este fin el 29.3 por ciento de los recursos, en tanto que para Baja Verapaz fue el 33.5 por ciento. Estos porcentajes, relativamente elevados, se explican por el alto costo de las obras viales y están justificados por las grandes deficiencias de la Región en esta materia.

Otro segmento importante de los recursos, el 17.2 por ciento en Alta Verapaz y el 24.5 por ciento en Baja Verapaz, fue invertido en la introducción de agua potable y en la instalación de drenajes. La inversión en edificios escolares y electrificación fue del 11.3 por ciento y el 4.2 por ciento, respectivamente, en Alta Verapaz, en tanto que en Baja Verapaz los porcentajes correspondientes fueron del 9.8 por ciento y el 8.9 por ciento.

Al analizar el comportamiento conjunto del gasto del gobierno central y de los gobiernos municipales se observa que los niveles más altos de inversión por habitante en la República se alcanzan sistemáticamente en la Región Metropolitana, y éstos llegan a ser hasta ocho veces más altos que los que se registran en otras regiones. Ello ocurre porque la inversión ejecutada directamente por el gobierno central, que se concentra en la Región Metropolitana, representa, según se indicó, el 80 por ciento de los gastos totales de inversión.

En la práctica, la importancia de la inversión efectuada directamente por el gobierno central ha de ser incluso mayor, ya que según se desprende de los indicadores sobre inversión municipal, los gobiernos locales son en términos generales poco eficaces en esta materia.

LA REALIDAD DE LA REGION SUROCCIDENTE

a) Aspectos territoriales

La Región VI, Suroccidente, fue creada mediante la Ley Preliminar de Regionalización, Decreto 70-86 del Congreso de la República, aprobado el 9 de diciembre de 1986. Está conformada por seis departamentos, que son Quetzaltenango, Retalhuleu, San Marcos, Sololá, Suchitepéquez y Totonicapán, y tiene una extensión territorial de 12 mil 230 kilómetros cuadrados, que equivale al 11.2 por ciento de la superficie nacional. La Región Suroccidental es la cuarta más extensa de las ocho regiones del país, siendo superada en superficie por la Región VIII, conformada por el Departamento de Petén, y las regiones Nororiental (El Progreso, Izabal, Zacapa y Chiquimula) y Noroccidental (Huehuetenango y Quiché).

La región colinda por el norte con la Región Noroccidental, por el este con los departamentos de Chimaltenango y Escuintla (de la Región V, Central), por el sur con el Océano Pacífico y por el oeste con México.

Los departamentos más extensos de la región son San Marcos con 3 mil 791 kilómetros cuadrados y Suchitepéquez con 2 mil 510 kilómetros cuadrados, que corresponden al 31 por ciento y al 21 por ciento de la extensión territorial, respectivamente. Es decir, que de manera conjunta, estos dos departamentos abarcan un poco más del 50 por ciento del territorio de la región. Los departamentos de Quetzaltenango y Retalhuleu tienen extensiones intermedias, que corresponden al 16 por ciento y 15 por ciento de la superficie regional, respectivamente. Los departamentos menos extensos son Sololá y Totonicapán, que tienen la misma superficie, de un mil 61 kilómetros cuadrados cada uno, que representa el 9 por ciento del territorio regional.

La región abarca un total de 109 municipios, de los cuales 29 corresponden al departamento más extenso, San Marcos. El departamento de Quetzaltenango tiene 24, en tanto que los departamentos de Suchitepéquez y Sololá tienen 20 y 19 municipios, respectivamente. Los departamentos con menos municipios son Totonicapán y Retalhuleu con ocho y nueve, respectivamente.

Tres municipios del Departamento de Quetzaltenango, Coatepeque, Génova y Colomba, abarcan el 42 por ciento de la superficie departamental. De éstos, el más extenso es Coatepeque, que con 372 kilómetros cuadrados, cubre el 19 por ciento de la superficie del departamento. Los municipios menos extensos, con menos de 20 kilómetros cuadrados, son Salcajá y Huitán.

El municipio más extenso de toda la región es el de Retalhuleu en el departamento del mismo nombre, con 796 kilómetros cuadrados. Dicha extensión representa el 43 por ciento de la superficie del departamento. El segundo municipio más extenso del departamento y el tercero de la región es Champerico con 416 kilómetros cuadrados. El municipio menos extenso de Retalhuleu es San Martín Zapotitlán con 24 kilómetros cuadrados.

En el Departamento de San Marcos ningún municipio abarca más del ocho por ciento del territorio. Los más extensos son Tacaná y Tajumulco con 302 y 300 kilómetros cuadrados, respectivamente. Los

menos extensos son Esquipulas Palo Gordo y Río Blanco con una superficie de 21 kilómetros cuadrados cada uno.

En Sololá, cuatro municipios reúnen el 57 por ciento de la superficie del departamento. Estos son Nahualá, que con 218 kilómetros cuadrados es el municipio más extenso del departamento, seguido por Santa Catarina Ixtahuacán, Santiago Atitlán y San Lucas Tolimán. Con sólo ocho kilómetros cuadrados, Santa Catarina Palopó es el municipio menos extenso del departamento y de la región. Este departamento cuenta con otros cinco municipios que tienen una superficie de sólo 12 kilómetros cuadrados cada uno.

El municipio de Santa Bárbara, con 448 kilómetros cuadrados, es el más extenso del Departamento de Suchitepéquez y el segundo más extenso de la región. Dicho municipio, de manera conjunta con Mazatenango y Patulul, reúne el 45 por ciento de la superficie del departamento. Los municipios menos extensos en este departamento son Samayac y San Gabriel, con 16 kilómetros cuadrados cada uno.

Los municipios de Totonicapán, con 328 kilómetros cuadrados, y Momostenango, con 305 kilómetros cuadrados, representan el 60 por ciento de la extensión del Departamento de Totonicapán. El municipio menos extenso en este departamento es San Andrés Xecul con 17 kilómetros cuadrados.

Las cifras más recientes acerca de la cobertura y uso de la tierra, corresponden a una investigación efectuada en 1981, basada en la interpretación visual de imágenes de satélite a una escala de 1:250,000. Es probable que la cobertura y uso de la tierra, especialmente en cuanto a las áreas boscosas haya cambiado en la última década, pero al no haber cifras más recientes disponibles se utilizaron las del año indicado.

La región suroccidental muestra un patrón de uso de la tierra que en el agregado se divide casi equitativamente entre cultivos limpios, solos o asociados, y bosque abierto asociado a cultivos anuales y permanentes -siendo el más importante el café- o pastos naturales, cada uno de los cuales abarca aproximadamente la terce-

ra parte del territorio de la región. El 15 por ciento de la superficie está cubierta por bosque denso y una proporción similar por pastos cultivados y naturales.

Al ser comparada con el uso de la tierra en la República como un todo, la región suroccidental muestra, por una parte, una menor proporción de bosque natural denso y de cultivos limpios asociados con pastos y, una proporción más alta, de cultivos limpios, solos o asociados, y de pastos y cultivos asociados a bosque abierto.

Al descomponer el uso de la tierra en los seis departamentos que integran la región, se encuentra que ninguno coincide con el patrón de uso de la misma en el agregado. Así, la superficie dedicada a cultivos anuales, solos o asociados, es de aproximadamente el 50 por ciento en los departamentos de costa, Retalhuleu y Suchitepéquez, y disminuye al 13 por ciento en Sololá. Por otra parte, el bosque natural denso cubre alrededor del 25 por ciento del área de los departamentos de Quetzaltenango y Sololá, pero abarca únicamente el tres por ciento de la superficie de los departamentos costeros. De la misma manera, los pastos naturales o cultivados representan el 34 por ciento del territorio de Retalhuleu, pero menos del uno por ciento de la superficie de Sololá y Totonicapán.

b) Aspectos demográficos

La población de la Región Suroccidental, la más alta de cualquiera de las ocho regiones del país, alcanzó los 2 millones 617 mil 474 habitantes en 1994, según las estimaciones oficiales. Esta cifra equivale al 25.4 por ciento de la población nacional, estimada en 10 millones 322 mil 11 habitantes para el mismo año. Dentro de la región, registra la mayor población el Departamento de San Marcos, con 766 mil 950 habitantes, que equivale al 29 por ciento de la población regional. Le sigue el Departamento de Quetzaltenango con el 23 por ciento. En el Departamento de Suchitepéquez habita el 15 por ciento de la población regional, en tanto que en Totonicapán lo hace el 12 por ciento. Los departamentos menos poblados son Retalhuleu y Sololá, reuniendo cada uno a alrededor del 10 por ciento de la población regional.

El municipio más poblado de la Región Suroccidental, con una población estimada de 110 mil habitantes, es Quetzaltenango, cabecera del departamento del mismo nombre, y en donde se asienta la principal ciudad de la región. El segundo municipio más habitado del departamento es Coatepeque, con una población ligeramente superior a los 76 mil habitantes.

En el Departamento de Retalhuleu, la cabecera departamental, del mismo nombre, reúne al 32 por ciento de la población de ese departamento. En San Marcos, de la misma manera que con el territorio, la población está dispersa sobre toda la geografía del departamento. No obstante, las poblaciones más altas las registran los municipios de Malacatán, San Pedro Sacatepéquez y Tacaná, que de manera conjunta tienen el 23 por ciento de la población.

Los municipios más poblados del Departamento de Sololá son Nahualá y Sololá, que concentran al 34 por ciento de la población estimada en 1994. En el Departamento de Suchitepéquez, las mayores concentraciones de población se encuentran en los municipios de Chicaoc, Mazatenango, San Antonio Suchitepéquez y Cuyotenango, en donde habita casi el 50 por ciento de la población departamental. Los municipios de Totonicapán y Momostenango del Departamento de Totonicapán son el segundo y el tercero más poblados de la región, con poblaciones que exceden los 85 mil habitantes.

La Región Suroccidental tiene una densidad poblacional media de 214 habitantes por kilómetro cuadrado en 1994, la que es más del doble del promedio nacional de 95 habitantes por kilómetro cuadrado. Los departamentos más densamente poblados son Quetzaltenango con 311 habitantes por kilómetro cuadrado y Totonicapán con 306 habitantes por kilómetro cuadrado. Los departamentos de menor densidad de población son Retalhuleu y Suchitepéquez con 141 y 156 habitantes por kilómetro cuadrado, respectivamente. Se desprende de las cifras anteriores que todos los departamentos de la Región VI tienen densidades poblacionales superiores al promedio nacional.

El municipio de Salcajá en el Departamento de Quetzaltenango tiene la mayor densidad poblacional de la región con un mil 552 habitantes por kilómetro cuadrado. Con densidades cercanas a los mil habitantes se encuentran los municipios de Cantel, Ostuncalco y Quetzaltenango del mismo departamento. En Retalhuleu la mayor densidad de población se alcanza en el municipio de San Sebastián, con 916 habitantes por kilómetro cuadrado. Tienen densidades inferiores a 100 habitantes por kilómetro cuadrado los municipios de Champerico y Santa Cruz Mulhúa de este departamento.

En San Marcos, la mayor densidad poblacional se registra en el municipio de San José Ojetenam con 484 pobladores por kilómetro cuadrado. Las densidades poblacionales más bajas se registran en Sibinal, Ayutla y Sipacapa, todas las cuales son inferiores a los 100 habitantes por kilómetro cuadrado. Cinco municipios del Departamento de Sololá tienen densidades de población cercanas a los 500 habitantes por kilómetro cuadrado, siendo la más alta la que corresponde a Santa Clara La Laguna. La menor densidad del departamento y de la región se registra en el municipio de San José Chacayá, con solamente 22 habitantes por kilómetro cuadrado. El municipio de Concepción de este departamento tiene también una densidad poblacional inferior a los 100 habitantes por unidad de superficie.

En el Departamento de Suchitepéquez se alcanza la tercera densidad poblacional más alta de la región en el municipio de Río Bravo, la que es de un mil 55 habitantes por kilómetro cuadrado. Los municipios de Santa Bárbara, Patulul, Zunilito y San Juan Bautista son los menos densamente poblados de este departamento. Finalmente, con una densidad de un mil 165 habitantes por kilómetro cuadrado, el municipio de San Andrés Xecul del Departamento de Totonicapán, es el segundo más densamente poblado de la región. La menor densidad poblacional en este departamento se registra en Santa Lucía La Reforma.

De la misma manera que las demás regiones del país, a excepción de la Región Metropolitana, la población de la Región de Suroccidente está asentada fundamentalmente en el área rural, entendiéndose por

ésta los lugares poblados que tiene categoría de aldea, caserío o finca. Así, para la región como un todo, el 74 por ciento de la población habita en el área rural, en comparación con el 39 por ciento a nivel nacional. El grado de ruralidad de la población oscila entre un 87 por ciento en el Departamento de San Marcos y el 60 por ciento en el Departamento de Quetzaltenango. En el primero de los departamentos señalados, el 85 por ciento o más de la población es considerada rural en 19 de los 29 municipios que le conforman.

Otro indicador del alto grado de ruralidad de la población es la existencia de pocas ciudades en la región. En efecto, según la clasificación oficial, en 1989 había seis ciudades en la misma, entendiéndose por ciudad un centro poblado de por lo menos 10 mil habitantes. El principal centro urbano es Quetzaltenango, la segunda ciudad más poblada del país, con poco menos de 100 mil habitantes en 1989. Le seguían las ciudades de Retalhuleu, Coatepeque y Mazatenango, con poblaciones en el orden de los 35 mil habitantes; luego dos ciudades con poblaciones inferiores a los 30 mil habitantes, que son San Marcos-San Pedro Sacatepéquez y Santiago Atitlán.

En la actualidad, probablemente habrán alcanzado la población mínima para ser consideradas ciudades, Totonicapán y Momostenango en el Departamento de Totonicapán, y Almolonga en el Departamento de Quetzaltenango. En el otro extremo, se identificaron 2 mil 274 centros poblados con menos de 2 mil habitantes.

Por otra parte, la Región VI tiene uno de los más altos índices de población indígena en el país, que asciende al 46 por ciento. Este es más alto que el promedio nacional del 37 por ciento, pero sensiblemente menor al que se registra en las regiones Norte (Alta Verapaz y Baja Verapaz) y Noroccidente (Quiché y Huehuetenango), en donde la población indígena representa el 85 por ciento de la población. Dentro de la población indígena de la región predominan las etnias quiché y kakchiquel.

Al igual que las demás regiones del país, a excepción de los departamentos de Guatemala y Petén, la tasa de migración neta de la región Suroccidente es positiva, lo indica que fue mayor la población nacida en la región que emigró a otras regiones que la población que nació en otras regiones y trasladó su residencia a la región suroccidental. Como consecuencia de los flujos migratorios desde y hacia la región, su población crece a una tasa anual del 2.3 por ciento.

Los emigrantes de la Región de Suroccidente hasta 1989 fueron 164 mil 562, lo que representa el siete por ciento de los nacidos allí. La Región Metropolitana (el Departamento de Guatemala) captó el 70 por ciento de los emigrados, en tanto que la Región Central recibió otro 15 por ciento. Los inmigrantes de la Región Suroccidental hasta 1989 ascendieron a 73 mil 272, el 28 por ciento de los cuales nacieron en la Región Central, otro 23 por ciento en la Región Metropolitana y una cantidad igual en la región noroccidental.

c) Indicadores de educación

Los indicadores en materia de educación en la Región Suroccidental son, en términos generales, similares a los que se observan en promedio para toda la República. Sin embargo, la inexistencia de un retraso relativo en el sentido indicado no es sinónimo de un nivel educativo adecuado, ya que el país es uno de los más atrasados en esta materia a nivel del continente americano.

En 1989 la tasa de analfabetismo en la región se estimó en el 47 por ciento de la población en edad escolar, es decir, de siete o más años de edad. El 45 por ciento reportó haber aprobado por lo menos un año de educación primaria, en tanto que solamente el 15 por ciento de la población en edad escolar completó cuatro o más años de ese nivel educativo. Dichos indicadores fueron, en términos de las regiones del país, los terceros más bajos.

Estadísticas del Ministerio de Educación para 1993 muestran alguna mejora. La tasa bruta de escolaridad (TBE) en el nivel primario, o