

POLITICAS PÚBLICAS COMO OBJETO SOCIAL

*Imaginando el bien público en el
desarrollo rural latinoamericano*

**Alberto Arce
Gustavo Blanco
Margarita Hurtado**

EDITORES

FLACSO
GUATEMALA



WAGENINGEN UNIVERSITY

WAGENINGENUR



Universidad Austral de Chile
INSTITUTO DE ECONOMÍA RURAL

©Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado, EDITORES

Primera Edición: 2008

Autores: Carlos A. Amtmann Moyano, Alberto Arce Matus, Luiz Carlos Beduschi Filho, Gustavo Blanco Wells, Helana Célia De Abreu Freitas, Roberto Serafin Diego Quintana, Daniela Gamboa, Margarita Hurtado Paz Y Paz, Oscar Augusto López Rivera, Ana Beatriz Lujan, Carlos Andrés Rodríguez Wallenius, Sergio Schneider, Luis Alberto Suárez Rojas, Gonzalo Tentor.

Reservados todos los derechos.

No está permitida la reproducción total o parcial de este libro, ni su tratamiento informático, ni la transmisión de ninguna forma o por cualquier medio, ya sea electrónico, mecánico, por fotocopia, por registro u otros métodos, sin el permiso previo y por escrito de los titulares del Copyright.

Editado por
FLACSO- Guatemala
Facultad de Filosofía y Humanidades Universidad Austral de Chile
Rural Development Sociology Group, Wageningen University

ISBN: 978-99939-72-57-0

Diseño de Portada: Edmundo Cofré y Gustavo Blanco
Asistencia de Edición y diagramación: Julio Sebastián Figueroa C.

Formato: 21 x 14
Nº de páginas: 295

Impreso en FLACSO, Guatemala.

RIBLIOTECA - FLACSO - E C	
Fecha:	2008-10-03
Compra:
Proveedor:
Canje:
Donación:	Guillermo Fortino

1123334

Índice

<i>Introducción</i> Alberto Arce, Gustavo Blanco y Margarita Hurtado	13
---	----

SECCIÓN I: Elementos teóricos para una Re-conceptualización de las políticas públicas

<i>Imaginando el objeto del desarrollo social.</i> <i>Un campo de acción entre la vida social y el proceso político</i> Alberto Arce	23
--	----

<i>Políticas públicas en economías de mercado: Alcances generales y análisis de un programa educacional en Chile</i> Carlos A. Amtmann	57
---	----

<i>La contribución de la pluriactividad para las políticas públicas de desarrollo rural: una mirada desde el Brasil</i> Sergio Schneider	81
---	----

SECCIÓN II:
Territorio y descentralización política

- El fenómeno migratorio en las políticas públicas.
El caso del departamento de Petén, Guatemala*
Margarita Hurtado Paz y Paz 113
- Procesos de (re)territorialización de pequeñas sociedades
de pastores y sus luchas por la gestión del desarrollo local*
Luis Alberto Suárez 127
- Las incongruencias de la participación ciudadana y la descentralización
en municipios rurales: el caso de Cuquío (Jalisco), en México*
Carlos Rodríguez Wallenius y Roberto Diego Quintana 153
- Las Juntas de Gobierno en el desarrollo territorial*
Ana Beatriz Luján, Gonzalo Tentor y Daniela Gamboa 169

SECCIÓN III:
**Nuevas configuraciones público-privadas
en el mundo rural**

- Alianzas público-privadas y nuevas formas de intervención en el
desarrollo rural chileno ¿Hacia una redistribución de la acción política?*
Gustavo Blanco Wells 189
- La política pública de las concesiones forestales
y la ruralidad en el Petén, Guatemala*
Oscar A. López Rivera 221

<i>Aprendizaje por interacción: un desafío para el desarrollo de las regiones rurales</i> Luiz Carlos Beduschi Filho	249
<i>La Formación de la Red de Educación de Asentados de la Reforma Agraria: el PRONERA</i> Helana Célia de Abreu Freitas	271
Los autores	289

SECCIÓN II:

*Territorio y
descentralización política*



El fenómeno migratorio en las políticas públicas.

El caso del departamento de Petén, Guatemala.

Margarita Hurtado Paz y Paz

INTRODUCCIÓN

La vida del departamento fronterizo de Petén, el más extenso de Guatemala, ha estado marcada por el fenómeno migratorio. La inmigración ha sido de hecho un elemento central de su historia contemporánea, principalmente en los últimos cuarenta años del siglo veinte. El Petén de hoy está conformado por población proveniente de muchos otros departamentos del país, siendo principalmente campesinos emigrantes del oriente y sur, así como de población maya q'eqchi' que durante cerca de cien años ha ido avanzando paulatinamente de sur a norte.

El territorio de Petén fue un importante asiento de la civilización Maya, constituyendo el centro de un floreciente sistema económico, político y cultural que dominaba la mayor parte del área centroamericana durante el período comprendido entre los años 400 a 900 AC. Sus templos y estructuras públicas han sobrevivido al tiempo, a pesar de que, después de haber sido abandonados, la selva volvió a crecer densa y majestuosa, quedando muy poca y dispersa población y, ante todo, muy aislada del resto del país. Petén posee 35,854 kms², de los cuales 800 kilómetros hacen frontera con México y Belice. Ahí se encuentran la Reserva de la Biósfera Maya (RBM), declarada en 1990, importantes sitios arqueológicos, los recursos petroleros más importantes del país y el 60% de las Áreas Protegidas.

En el año 1695, los mopanes fueron conquistados por los españoles en el sudeste de Petén; en 1967 lo fueron los itzaes en el área central (Schwartz 2003). Sin embargo, la colonia española ocupó el Petén central con poca población y mucho desinterés en la colonización pues éste era entonces un territorio aislado, insalubre y en cual se recibía poco tributo. En aquella época, su valor estaba más bien asociado a la conexión y vía de comunicación con Yucatán,

México. La inmigración de españoles aumentó entre los años 1725 y 1750. Pueblos como San José, San Andrés, Dolores y San Luis fueron fundados como reducciones de pueblos de indios de Petén y Belice (Schwartz 2003).

En la época independiente, la situación de Petén no cambió sustancialmente. Los sucesivos gobiernos siempre lo consideraron una finca nacional de reserva. Y así, hasta 1960, la población en Petén era reducida, dispersa y muy aislada del resto del país, abasteciéndose principalmente de Belice.

Esa fisonomía del departamento se transformó radicalmente durante los últimos cuarenta años del siglo XX. De ser un territorio casi despoblado y selvático, hoy es una importante área en la que avanza la presencia humana, muy deforestada, una biodiversidad amenazada y con una compleja y tensa configuración económica, social y política, en donde el Estado parece ser el principal ausente.

PETÉN COMO TERRITORIO DE INMIGRACIÓN

El antropólogo norteamericano Norman Schwartz (2000) afirma que Petén ha vivido dos grandes proyectos colonizadores: el de la colonia española desde la segunda mitad del siglo XVII hasta principios del XIX y aquel impulsado por la empresa estatal Fomento y Desarrollo del Petén (FYDEP) a partir de 1959. Sin embargo, la verdadera ocupación del territorio de Petén se ha dado desde la iniciativa y los propios esfuerzos de familias y grupos enteros de población proveniente de diversas partes de Guatemala.

Los dos proyectos de colonización señalados por Schwartz fueron proyectos oficiales impulsados desde las esferas del poder político durante la colonia española y del Estado guatemalteco a mediados del siglo veinte. Sin embargo, la diversa y en períodos muy intensa ocupación del territorio petenero ha resultado de los diversos movimientos inmigratorios realizados por diferentes personas, familias y grupos de población tanto en busca de tierra para asentarse y trabajar, como en busca de trabajo. Uno de los flujos más importantes y constantes de población lo constituyen los q'eqchi', quienes desde el siglo XIX han sido inmigrantes en Petén, provenientes de los Departamentos de Alta Verapaz e Izabal. Así también, a principios del siglo XX empiezan a llegar trabajadores al Petén para la extracción del chicle (Látex del chicozapote), muchos de los cuales

se quedaron definitivamente y fundaron poblados en los lugares de sus antiguos campamentos.

El interés del Estado guatemalteco por el Petén fue manifestándose en 1947, cuando el gobierno de la época funda la colonia agrícola de Poptún. Sin embargo, es en la década siguiente que las esferas del gobierno identifican al hasta entonces bastante virgen departamento de Petén, como tierra de colonización. Es ahora evidente que tal proyecto del FYDEP, que tenía como mandato "colonizar el departamento y generar desarrollo agropecuario"¹, no incorporaba una lógica de desarrollo integral y mucho menos una de conservación del ambiente y los recursos naturales. La idea era colonizar y promover el avance de la frontera agrícola, a pesar del escaso potencial agroecológico de Petén. El FYDEP tenía para este departamento las mismas facultades que el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA) para el resto del país. Podía identificar las tierras nacionales o baldías, medirlas, registrarlas y eventualmente adjudicarlas a campesinos sin tierra. En su primer momento, la colonización de Petén pretendía atenuar el histórico problema de tenencia de la tierra en el país, agudizado en las áreas indígenas del altiplano central y en las áreas mestizas del oriente y sur del país. Por ello, recurrentemente, se le ha reconocido como una medida que pretendió constituirse en una válvula de escape a la crisis agraria. Pocos años después la colonización oficial se extendió hacia la cuenca del río Usumacinta², con la idea de levantar una barrera humana frente a las políticas mexicanas que pretendían construir una represa que inundaría parte del territorio petenero. Con ese fin se crearon las cooperativas en las márgenes de los ríos La Pasión y el Usumacinta, poblándolas con ladinos de oriente e indígenas mames, quichés, cakchiqueles de varios departamentos del altiplano occidental como Quezaltenango, Chimaltenango, Totonicapán y El Quiché.

En la práctica, la colonización del FYDEP sólo fue el punto de partida que abrió las puertas para una verdadera avalancha inmigratoria de familias completas de distintas partes del país, las cuales a partir de 1966 llegaron a asentarse de manera definitiva en busca de tierras para trabajar, mediante "agarradas" de tierra "sin dueño". Esta inmigración se volvió incontrolable a mediados de los años 70 y no fue disminuyendo sino hasta los años 1995 y 96, por lo que es pertinente hablar de un período de treinta

¹ Ley del Congreso de la República de Guatemala 12-86, a través de la cual se crea el FYDEP.

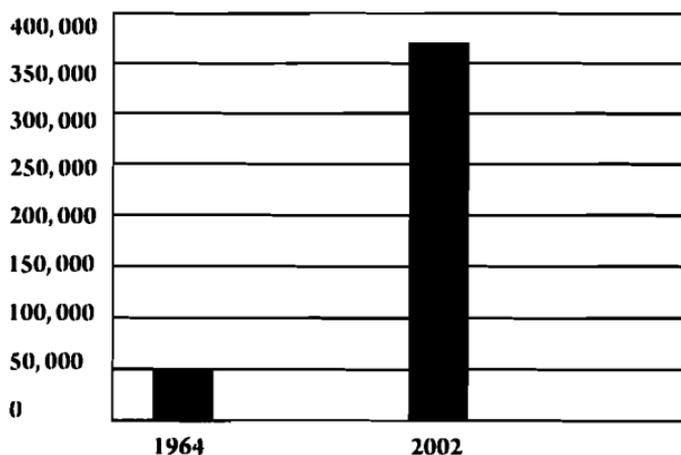
² El río Usumacinta sirve de demarcación política administrativa entre el departamento guatemalteco de Petén y México.

años de intensa inmigración.

Un hecho histórico que tuvo una implicación directa y determinante en el aumento de la inmigración fue la apertura de la carretera Poptún – Flores, la cual conectó definitivamente al Petén con el resto del país. Bajo el régimen del FYDEP se adjudicaron tierras y concesiones, se construyeron caminos y obras de infraestructura y el Petén comenzó a integrarse definitivamente a la economía guatemalteca. El proyecto inicial de colonización oficial se había reenfocado hacia la idea que el sur del Petén fuera una zona ganadera, mientras que el norte se destinara a la explotación forestal de recursos maderables y no maderables. El área norte no podría ser vendida por considerarse una reserva nacional, pero se podían dar concesiones a compañías industriales, con sus respectivos aserraderos. Así también, se pretendía convertir al Petén en el mayor productor de maíz y frijol para el consumo nacional. (Schwartz 2005).

Si este proceso migratorio se analiza desde los datos demográficos aportados por los censos oficiales de población³, podemos observar que el censo de 1964 daba cuenta de un total de 25, 910 habitantes; y aunque el proyecto de colonización del FYDEP contemplaba una inmigración que elevara la población total del Petén a 50,000 habitantes para el año 2000, el censo del año 2002 estableció en 366,735 personas la población total del departamento.

Crecimiento demográfico en Petén



³ Censos de población realizados por el Instituto Nacional de Estadísticas (INE) de Guatemala.

Antes de 1960 la inmigración en Petén alcanzó solamente el 2%. En el período comprendido entre 1960-69 fue del 8.4%; en los años 70 del 33.2% y entre 1990 y 1998 del 19% (Grandia 2004). Lo anterior señala claramente la década de los años 70 como aquella de la inmigración más dramática.

Pero la inmigración al departamento no fue solamente de campesinos sin tierra provenientes de otras partes del país. Petén siempre fue utilizado por gobernantes y militares para “premiar” a sus funcionarios y oficiales por los servicios prestados al Estado. Ya en los gobiernos de Estrada Cabrera (1898-1920) y Ubico (1931-1944) se cedieron títulos privados de tierra en pago a personas “notables”. Ésta fue también una práctica durante la gestión del FYDEP, favoreciéndose a funcionarios, militares y terratenientes peteneros o no peteneros, a través del otorgamiento de grandes extensiones de tierra, que muchas veces estas personas ni siquiera llegaron a conocer antes de venderlas.

Ya para 1980 existían más de cincuenta mil solicitudes de tierra al FYDEP, al tiempo que se incrementaban en el departamento los aserraderos, se desencadenaba una tala inmoderada de maderas preciosas, se intensificaba el establecimiento de fincas ganaderas que convertían grandes superficies de bosques en pastizales, al tiempo que se extendía la frontera agrícola.

El conflicto armado interno fue especialmente intenso en el Petén durante los años comprendidos entre 1980-1986. La política contrainsurgente impulsada por los gobiernos de turno y los militares golpeó duramente a la población civil empezando en las cooperativas de las márgenes del río Usumacinta para luego extenderse al este y suroeste del departamento. En el marco de la política de genocidio y tierra arrasada de aquella época, se conocen grandes masacres como la de Las Cruces, los Josefinos y dos Erres⁴. En ese contexto, muchos pobladores se vieron forzados a desplazarse tanto dentro de Petén, como hacia sus lugares de origen y la capital del país. Otros emigraron hacia México y Belice, donde varias decenas de miles de personas vivieron como refugiados durante más de una década.

A partir de los Acuerdos de Paz, entre 1995 y 1997 Petén

⁴ La Comisión de Esclarecimiento Histórico (CEH), en el marco de los Acuerdos de Paz, documentó en su informe final la ocurrencia de 13 masacres ejecutadas por el ejército en el Departamento de Petén.

experimentó una serie de nuevos desplazamientos por el reasentamiento de poblaciones desarraigadas por el conflicto armado interno (desplazados internos y refugiados en México entre los años 1995 a 1998), así como por la desmovilización de ex combatientes guerrilleros. Se producen consecuentemente nuevas formas de asentamiento y apropiación de la tierra; así como perduran otras secuelas de carácter social y cultural, como una importante reagrupación de los patrulleros de autodefensa civil exigiendo al Estado el pago en dinero de los servicios prestados durante la guerra.

Hoy día, la inmigración en Petén ha dejado de tener el peso de otros años. Aunque siguen llegando algunas personas y familias, podría decirse que la mayoría de los campesinos que se mueven en busca de nuevas tierras, ya viven en Petén. El incremento actual de la población de Petén ya no se debe como antes a una intensa inmigración, sino al alto crecimiento natural de la población. Sin embargo, su distribución en el territorio no es uniforme y sigue presionando hacia el norte, precisamente a través de invasiones ("agarradas") en áreas de las Zonas de Amortiguamiento y las Zonas Núcleo de la Reserva de la Biosfera Maya y otras áreas protegidas. Como ejemplo, pueden citarse los cálculos realizados por Parks Watch (2003) y FIPA/AID (2004) para el Parque Nacional Laguna del Tigre. Éstos señalan que, desde su creación, la población ha aumentado cerca del 600%, habiendo al menos 42 caseríos y comunidades formados en los últimos cinco años. El crecimiento demográfico lógicamente presiona sobre los recursos naturales y ha demandado en general más servicios públicos, ha aumentado la urbanización, la industria de la construcción, etc., sin que la economía se haya diversificado y desarrollado.

Si bien la inmigración ha perdido su peso anterior, las migraciones siguen siendo un tema muy importante en el Petén. Los inmigrantes han vivido antes en otros departamentos y actualmente muchos siguen cambiando de residencia dentro de Petén, con una marcada tendencia de desplazamiento de sur a norte. Se diversifican las migraciones al interior del Petén, tanto en busca de tierras como de empleo. Entre ellas, pueden identificarse diferencias espaciales (migraciones rural-urbana, rural-rural) y diferencias temporales (permanentes, temporales, circulares). Muchos campesinos han tenido que vender sus parcelas y otros han tenido que abandonarlas presionados por grupos poderosos que van expandiendo sus propiedades, en un claro proceso de concentración de la tenencia de la tierra.

PETÉN COMO TERRITORIO EXPULSOR Y CORREDOR MIGRATORIO

Tratando de desincentivar la emigración hacia Petén, los gobernadores departamentales acordaron en 1997 emitir un mensaje definitivo a los migrantes potenciales en el sentido de que “no hay más tierra en el Petén”, dando oficialmente por cerrada la era de colonización. Fue una manera de dejar claro que la idea original de que las tierras y los demás recursos del Petén eran prácticamente infinitos e inagotables, no era más que un mito.

La población petenera sigue siendo en su mayor parte agricultora, a pesar de que buena parte de su territorio no tiene esa vocación, que sus tierras han ido agotándose y que la expansión de la frontera agrícola está llegando a sus límites. Además, varios estudios recientes han señalado que en Petén existe hoy una mayor concentración de la tierra, habiendo una desigualdad más clara en la tenencia y un alto índice de arrendamiento con la consecuente falta de seguridad (Schwartz 2003).

El panorama petenero luce hoy más complejo que nunca. Por un lado persiste la expansión agrícola y principalmente la ganadera, a través de la quema y tumba de grandes extensiones de bosque, la apertura de caminos, la construcción de infraestructura básica, etc. cada vez más adentro de las zonas núcleo de la RBM y en otras áreas protegidas. Las actividades ilícitas se campean impunemente por el Departamento: el narcotráfico, el tráfico ilegal de maderas preciosas y ganado, la venta de piezas arqueológicas, de especies exóticas en extinción, todo lo cual, aunque está más acentuado en la parte noroeste de Petén, es un peligro que sigue acechando a las distintas áreas del departamento, aun a aquellas que fueron concesionadas a asociaciones comunitarias desde 1996 para el manejo forestal.

Muchos inmigrantes al llegar a Petén iban con la idea de hacer de Petén su última residencia, en donde sus sueños de vida y bienestar para ellos y sus hijos podrían hacerse realidad. La idea de tierra para todos y en cantidades infinitas permitía soñar con ese patrimonio familiar anhelado y valorado como fuente de herencia para los hijos. Hoy sin embargo, Petén está llegando a sus límites y muchas familias viven en condiciones de mucha pobreza. Nuevos proyectos familiares y personales se experimentan. Nuevas emigraciones propias o de los descendientes: hijos o nietos. Necesidades básicas de subsistencia o los sueños de buscar nuevas oportunidades para mejorar las condiciones de vida, están impulsando a muchos jóvenes a buscar empleo en actividades diversas no necesariamente agrícolas.

En ese marco se inscribe la creciente emigración de jóvenes peteneros a los Estados Unidos. Es muy difícil cuantificar el número de personas que han emigrado de Petén hacia los Estados Unidos principalmente porque en su mayoría se realizan de manera no autorizada y porque es un movimiento constante. Sin embargo, un indicativo importante es que en varias comunidades peteneras, ya no hay casi una familia que no tenga por lo menos a uno de sus miembros trabajando en los Estados Unidos. En este sentido, resulta interesante retomar los resultados de algunos estudios como el que publicara la Organización Internacional para las Migraciones –OIM- en 2003 (OIM 2003). Para el año 2002, la OIM estimaba en 40,839 las personas originarias de Petén en Estados Unidos (correspondiendo al 10.6% del total de su población para ese año), siendo 28,911 hombres (71%) y 11,928 mujeres (29%). Sus destinos principales en su orden parecieran ser las ciudades de Nueva York, Los Ángeles y Washington DC. Según esta misma fuente, para el caso de Petén las opiniones más comunes entre las familias encuestadas sobre las causas principales para la emigración fueron la falta de fuentes de trabajo y la falta de fortalecimiento de la organización comunitaria.

Las “benditas” remesas, como muchos las llaman, agradeciéndolas reiteradamente a Dios, se transforman de manera visible en la construcción de nuevas viviendas “de material”⁵, en la reparación de las originales, el aumento en el consumo de las familias, el sostenimiento de los estudios de varios de los miembros de las familias, la adquisición de aparatos electrodomésticos y de sonido, la compra de tierras, ganado, pago de mano de obra y en algunos casos compra de vehículos, entre otros. Estas muestras visibles de oportunidades en los Estados Unidos y beneficios es la mejor promoción entre los jóvenes para emigrar hacia allá, muchos de los cuales sólo esperan tener la edad mínima suficiente para irse.

Finalmente, hay que agregar que por ser fronterizo con México, el territorio petenero se ha constituido en una de las más importantes rutas de tránsito de la migración no autorizada hacia el norte. Por el Petén transitan guatemaltecos de diferentes departamentos, centroamericanos (principalmente salvadoreños y hondureños) y a veces sudamericanos o de otras nacionalidades extracontinentales. El haberse constituido en un importante corredor migratorio ha implicado una serie de cambios en la

⁵ Expresión que da cuenta de construcciones de cemento, principalmente. Sin embargo, las casas hechas con remesas no solamente tienen esa característica sino cambian los estilos de ubicación, de ventanas, de puertas, etc.

fisonomía de las áreas implicadas (principalmente de los municipios de Santa Elena, San Benito y La Libertad) y en las actividades económicas y de servicios que facilitan el tránsito de los migrantes por las mismas: infraestructura, servicio de guías, documentación, transporte, hospedaje y alimentación, entre otros). Las rutas por El Naranjo-El Ceibo y Bethel (del municipio de La Libertad) son actualmente las más conocidas, pero existen una infinidad de pasos fronterizos utilizados o posibles. Las redes que facilitan esta migración están muy bien conectadas con el lado mexicano para que los migrantes que cruzan territorio guatemalteco puedan seguir su camino para también atravesar por distintos medios de transporte y rutas el territorio mexicano.

¿EL ESTADO Y SUS POLÍTICAS PÚBLICAS?

Usualmente se entienden las políticas públicas como el conjunto de actividades de las instituciones de gobierno, actuando directamente o a través de agentes, dirigidas a tener una influencia determinada sobre la vida de los ciudadanos. Sin embargo, una política pública también puede ser aquella que conlleva la decisión de no actuar, no hacer y por ende, dejar hacer. Precisamente para muchos temas relevantes en el departamento de Petén, incluido por supuesto el fenómeno migratorio, la política del Estado guatemalteco pareciera ser precisamente aquella de "inacción", dejar hacer o convertir la impunidad en la forma ordinaria en que se llevan las cosas.

Las únicas políticas claras parecen ser aquellas que promueven la libre operación de la industria del turismo, la apertura hacia las concesiones petroleras y el trabajo de las grandes compañías transnacionales en el territorio petenero⁶. En lo que se refiere a las tardías políticas ambientales (presentes hasta principios de la década del 90), si bien es cierto que existen leyes, instituciones y normativas para la conservación y uso adecuado de los recursos, no hay financiamiento ni recursos para que los organismos

⁶ La exploración petrolera comenzó en Petén en 1959. En 1985 el gobierno de Guatemala firmó un contrato petrolero en un área de 10,190.34 ha. (Ramsar 1998) y en 1992, a pesar de ya estar declarados oficialmente el biotopo y el centro del PNLT, el gobierno suscribió otro contrato petrolero que abarca prácticamente la totalidad del parque. Sus operaciones han significado contaminación de algunos cuerpos de agua, aire y suelo, así como la tala directa para la construcción de pozos y caminos de acceso. Han afectado asimismo los registros de aves y otras especies animales y los daños indirectos son devastadores.

e instituciones encargadas cumplan su cometido. Tampoco encuentran éstas el apoyo de los diferentes poderes del Estado y fuerzas de seguridad pública para hacer cumplir las leyes.

Solamente a manera de una pequeña muestra de esta política de impunidad, baste comentar el decomiso de 400 kilos de cocaína en el Parque Nacional Laguna del Tigre, Petén. La aeronave localizada fue interceptada, sus tripulantes obligados a descender, pero no hubo capturas (Prensa Libre, 17 de septiembre de 2004).

En Guatemala, usualmente, se hace referencia al departamento de Petén como "la tierra de nadie", aquella donde la violencia, el crimen organizado, el narcotráfico y otra serie de violaciones de la ley suceden impunemente. Es un territorio cargado hoy de nuevas configuraciones de intereses, tensiones y actores en pugna ya no solamente alrededor de la tierra, sino de otra serie de intereses económicos y políticos creados. Ante este panorama, sin embargo, vale la pena preguntarse si es Petén realmente una tierra de nadie o es una tierra en manos precisamente de esos grandes poderes ligados a los ganaderos, los narcotraficantes, los políticos poderosos y los funcionarios corruptos que los sirven y se benefician ellos mismos de esta situación.

Es ampliamente conocida la debilidad del Estado en este departamento, además de que la escasa presencia institucional está concentrada en el área central (Flores, Santa Elena y San Benito, principalmente). De hecho ha sido el ejército la institución con más presencia, siendo que Petén ha sido sede de importantes bases militares y de la escuela de entrenamiento Kaibil, el Comando Aéreo del Norte y la Región Militar.

Los objetivos de los proyectos oficiales de colonización y los sucesivos programas y proyectos de desarrollo para el departamento, no se han visto reflejados en la realidad petenera. La biodiversidad ha sufrido daños irreversibles y la deforestación avanza sin límites. El crecimiento económico no ha significado desarrollo y las condiciones de vida de la mayor parte de la población petenera son precarias. Aunque la mayor parte de la población sigue teniendo la agricultura como la actividad económica principal, según la ENSMI de 1999⁷, sólo el 38% de los agricultores logra un equilibrio para su subsistencia. De ahí que salvo algunas excepciones de comunidades que aún subsisten de las actividades forestales, existe una creciente tendencia a buscar empleo no necesariamente agrícola para sostenerse, así como una alta

⁷ Encuesta Nacional Materno Infantil, ENSMI, Guatemala, 1999.

tendencia también a buscar empleo en México, Belice y, sobre todo, en los Estados Unidos.

Además de la innegable debilidad del Estado, entre el común de la población hay desconfianza hacia las instituciones públicas y hacia otros agentes externos. La mayoría de la población considera que su llegada al Petén, lo poco o mucho que han logrado ahí y sus nuevos proyectos y perspectivas fuera del país, han sido iniciativas y conquistas a través de sus propios esfuerzos y no por lo que pudiera haber hecho el Estado guatemalteco, que históricamente en muy poco los ha beneficiado.

En relación al complejo fenómeno migratorio, es evidente la falta de atención del Estado guatemalteco. A pesar de tener Petén una fuerte migración interna, una fuerte emigración hacia el exterior y ser un importante paso de migrantes hacia el norte, el Estado – al igual que frente a otra serie de temas centrales del departamento- no tiene una política que le permita afrontar el fenómeno migratorio en todas sus facetas. O quizás, su política es dejar suceder sin incidir, dejar hacer, permitir inclusive que funcionarios y empleados públicos participen de alguna manera y se beneficien del negocio de la migración internacional.

Resulta muy claro comprender que los migrantes hacia el norte no tienen ningún interés en Petén, solamente es para ellos un territorio de tránsito obligado. Sin embargo, dicho tránsito tienen que realizarlo en condiciones de una alta vulnerabilidad e indefensión. Son objeto de abusos por parte de elementos de la Policía Nacional Civil y agentes de la Dirección General de Migración. En ese sentido, existen muchas denuncias sobre los cobros ilegales que estos empleados y agentes realizan, los maltratos, la destrucción de documentos (principalmente el CA4⁸) y casos extremos de agresiones físicas, violación de mujeres y otra serie de hechos violentos. Precisamente en marzo del año 2006, en las riberas del río Usumacinta, en la aldea Bethel, La Libertad, fueron acribillados a balazos cinco personas, oriundas de El Salvador y Honduras. Tres meses antes, otro migrante había sido muerto en un hotel de Santa Elena y el 22 de abril del mismo año, tres mujeres y dos hombres jóvenes migrantes fueron masacrados a balazos en un área boscosa de Santa Ana.

Las únicas instituciones que velan por el respeto a los Derechos Humanos de los migrantes en tránsito por el territorio de Petén, son la Procuraduría de los Derechos Humanos y distintas iglesias y organizaciones

⁸ El CA4 es una visa única centroamericana para el ingreso temporal de los territorios de los países miembros, siendo éstos: Guatemala, El Salvador, Honduras y Nicaragua.

civiles y no gubernamentales ligadas a la Mesa Nacional para las Migraciones. Por parte del Estado, no existe una política integral para dar atención al fenómeno, ni siquiera para poner fin a los maltratos y abusos que sufren las personas migrantes de parte de empleados públicos y fuerzas de seguridad. Esto sucede a pesar de que Guatemala es signataria de la Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores Migrantes y sus familiares⁹. Éste es también un ángulo desde donde puede analizarse la política pública en el país: su desconocimiento a los instrumentos internacionales de los cuales es signatario.



⁹ La Convención Internacional sobre los Derechos de todos los Trabajadores migrantes y sus familiares entró en vigor en el año 2003, precisamente a partir de la ratificación número veinte que correspondió al Estado de Guatemala.

REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- Adams, Richard. 1965. *Migraciones internas en Guatemala. Expansión agraria de los indígenas kekch'és hacia El Petén*. Guatemala.
- CARE, CONAP. 1998. *Base de datos sobre población, tierras y medio ambiente en la Reserva de la Biosfera Maya*. Guatemala.
- Grandia, Liza; Schwartz, N., Corzo, A. y Obando, L. 2001. *Petén: salud, migración y recursos naturales. Resultados del Módulo Ambiental en la Encuesta de Salud Materno Infantil*. Guatemala: INE.
- Grandia, Liza. 2004. *¿Fronteras de progreso o desarrollo de pobreza? Dinámicas fronterizas de la migración q'eqchi' a las tierras bajas de Petén, Izabal y Belice en el contexto de la globalización corporativa*. Guatemala: CUDEP.
- Hurtado, Laura. 2005. *Incidencia Ambiental, ¿Hacia dónde va la Reserva de la Biosfera Maya? Informe de consultoría*. Guatemala.
- Instituto Nacional de Estadística. 2002. *XI Censo de Población y VI de Habitación*. Guatemala.
- MINUGUA. 2004. *Informe de cierre. Oficina regional de Petén*. Guatemala.
- OIM. 2003. "Encuesta Nacional sobre emigración internacional de guatemaltecos. Resultados Definitivos". *Cuadernos de Trabajo sobre Migración* 15.
- Park Watch y Trópico Verde. 2005. *Perfil del Parque Nacional Laguna del Tigre*. Guatemala.
- Peckenham, Nancy. 1980. "Land Settlement in the Petén". *Latin American Perspectives* 7, 2-3: 169-177.
- Schwartz, Norman. 2003. *Ethnicity, regionalism and the State: changing ethnic and social relations in Petén. 1944-2000*. Delaware: University of Delaware.
- Soza, José María. 1970. *Monografía del departamento de Petén*. Guatemala: Editorial José de Pineda Ibarra.
- Universidad Rafael Landívar. 2004. *Perfil Ambiental de Guatemala*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar.
- Zarate, Alvan. 1967. "Principales patrones de migración interna en Guatemala". *Revista Estudios Centroamericanos* 3.