

c

INSTITUCIONALIDAD AGRARIA EN GUATEMALA, UN BALANCE ACTUAL

*Recomendaciones para un acceso a la tierra
seguro y equitativo para hombres y mujeres.*



**INTERNATIONAL
LAND
COALITION**

**AMÉRICA
LATINA Y
EL CARIBE**

CONSULTORES

Miriam Suyuc
Heriberto Martin

2

INSTITUTO DE INVESTIGACIÓN

Instituto por la Democracia -ID-,
Coordinación de ONG y Cooperativas –CONGCOOP-.

DIRECTOR EJECUTIVO

Alejandro Aguirre

FACILITADOR ENI GUATEMALA

Fredy Pérez González

CON EL APOYO DE

Plataforma por la Defensa de la tierra y el Territorio -PDTT-,
Estrategia Nacional de Involucramiento -ENI Guatemala-,
International Land Coalition Latin America & the Caribbean –ILC ALC-.

Se autoriza la reproducción total o parcial de la presente publicación siempre y cuando se cite a la fuente.



Ciudad de Guatemala, abril 2021

TABLA DE CONTENIDO

Lista de siglas.....	5
Presentación.....	6
Introducción	¡Error! Marcador no definido.
.....	8
PRIMERA PARTE	8
Resumen ejecutivo	9
Recomendaciones	10
Al Gobierno, Congreso e instituciones de Estado	10
A la sociedad civil	12
A la cooperación internacional para el desarrollo	12
Sobre el presente informe	14
.....	15
SEGUNDA PARTE	15
Institucionalidad agraria en Guatemala.....	16
Políticas e instituciones agrarias: antecedentes inmediatos	19
Situación del derecho de los pueblos indígenas y campesinos Guatemala.....	33
El derecho a la tierra de las mujeres	36
¿Hay avances en el tema agrario?	41
¿Por qué la institucionalidad no funciona?.....	43
¿Qué cambios se requieren?.....	45
¿Cuáles son los principales desafíos?.....	48
Bibliografía	51
Anexo: Raíces históricas de la problemática agraria en Guatemala	53

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1 Población Rural Campesina	16
Tabla 2 Tipología Agricultura Familiar.....	17
Tabla 3 Serie histórica de familias beneficiarias del Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras del Estado (2015-2020)	28
Tabla 4 Balance General FONTIERRAS, SAA, RIC (2018).....	30
Tabla 5 Ejecución presupuestaria del programa Agricultura Familiar PAFFEC Serie histórica 2016-2020 I(CBI AF 2021)	33
Tabla 6 Serie histórica del presupuesto asignado a mujeres 2015-2018 (CBI AF 2020: 26)	39



ÍNDICE DE GRÁFICAS

Gráfica 1 Compra de fincas, serie histórica 1998-2019 (Suyuc 2020: 43).....	24
Gráfica 2 Precio promedio de hectárea expresado en Quetzales (Suyuc 2020: 45).....	25
Gráfica 3 Presupuesto del FONTIERRAS (1998-2020) (Suyuc 2020)	25
Gráfica 4 Serie histórica (2015-2020) de familias beneficiarias del Programa de Arrendamiento de Tierras del FONTIERRAS.	27
Gráfica 5 Análisis histórico del presupuesto vigente del MAGA y el presupuesto vigente para el programa Agricultura familiar (2016-2020) (CBI AF 2021: 22)	31
Gráfica 6 Agresiones a Defensores/as de DD.HH. (2010-2020) (Elaboración propia a partir de datos de UDEFEGUA)	35
Gráfica 7 Mujeres beneficiarias del acceso a tierra por el FONTIERRAS (1998-2019).....	38

Lista de siglas

- BID- Banco Interamericano de Desarrollo
- BM - Banco Mundial
- CACIF –El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras.
- CAMAGRO - Cámara del Agro
- CBI AF – Iniciativa Basada en Compromisos Agricultura Familiar
- CCC NUEVO DÍA -Coordinadora Central Campesina Ch’ortí Nuevo Día
- CCDA – Comité Campesino del Altiplano
- CEIDPAZ- Centro de Investigaciones y Proyectos para el Desarrollo y la Paz
- CODECA -Comité de Desarrollo Campesino
- CONGCOOP –Coordinación de ONG y Cooperativa
- CONTIERRA - Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra
- COPART - Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas
- COPREDEH - Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en Materia de Derechos Humanos
- ENI Guatemala -Estrategia Nacional de Involucramiento en Guatemala
- FAO - Food and Agriculture Organization
- FIDA - Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
- FMI - Fondo Monetario Internacional
- FONTIERRAS – Fondo de Tierras
- ID – Instituto por la Democracia
- IDEAR – Instituto de Estudios Agrarios y Rurales
- ILC LAC – International Land Colalition Latin America & Caribbean
- LEYDEM -Ley de Desarrollo Económico de las Mujeres
- MAGA -Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- OIT - Organización Internacional del Trabajo
- PAFPEC - Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
- PNDRI - Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
- RIC - Registro de Información Catastral
- SAA – Secretaría de Asuntos Agrarios
- UDEFEGUA - Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala
- UVOC- Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas

Presentación



A photograph of a woman in a white shirt and patterned shawl carrying a baby in a traditional sling. She is standing at a market stall with various goods on display. The background shows other people and lush greenery. The image is overlaid with a semi-transparent yellow filter.

PRIMERA PARTE

Resumen y recomendaciones

Resumen ejecutivo

Institucionalidad Agraria en Guatemala, un balance actual es un estudio sobre el funcionamiento de las instituciones agrarias en el país, con una perspectiva histórica y contemporánea. Se hace especial énfasis en la forma en la que el Estado ha convertido, o no, en políticas y en prácticas su obligación de asegurar el acceso a la tierra a la población campesina desposeída. Otro tema recurrente será el de la justicia de género, ya que es un eje transversal del análisis. Ello permite poner en evidencia cómo las instituciones relacionadas con la tierra y el desarrollo rural entienden el papel de las mujeres rurales campesinas y evaluar si existen esfuerzos para reconocer el papel de las mujeres en la economía y en el poder local.

A través de un breve recorrido histórico, se establecen las principales etapas de las instituciones agrarias y su evolución a partir de los compromisos adoptados por el Estado con la Firma de los Acuerdos de Paz durante la última década del siglo XX. En un periodo que abarca tres décadas, la problemática agraria del país -el acceso seguro a la tierra y el reconocimiento de los derechos campesinos e indígenas- ha sido atendida por cada gobierno con diferente interés. De manera general, la problemática agraria ha ido desapareciendo del discurso de gobierno, lo cual se expresa claramente en la desaparición de instituciones agrarias y en el abandono de las existentes. En contra partida, el movimiento campesino se ha rearticulado en torno a la defensa del territorio, a partir de lo cual se han elaborado propuestas integrales de desarrollo, más allá del acceso a una parcela unifamiliar o a créditos financieros.

El Fondo de Tierras ha sido una de las instituciones más polémicas en Guatemala, desde su conformación. Distintos análisis realizados a lo largo de su historia coinciden en que el “mecanismo de mercado” no solo no permite resolver el problema histórico del acceso a la tierra, sino que, además, ha sido utilizado para beneficiar a los grandes propietarios privados, al comprar las tierras improductivas de éstos, o arrendar las tierras excedentes y ociosas a campesinos empobrecidos. Este año se vence el fideicomiso del FONTIERRAS, por lo cual, la discusión sobre el destino de esta entidad se encuentra muy activa. Y mientras las autoridades de gobierno aún no se han pronunciado al respecto, diversas organizaciones de sociedad civil coinciden en que el Fondo necesita una profunda reestructuración en su lógica de trabajo, pasando de un fondo de créditos a uno de entrega de las tierras que el Estado adquiere por diversos motivos.

Además, el estudio realiza una serie de **Recomendaciones para un acceso a la tierra seguro y equitativo para hombres y mujeres**. Las cuales se refieren a la aprobación de leyes específicas para el desarrollo rural de la población guatemalteca como la *Ley de Desarrollo Económico de las Mujeres* (LeyDem 5452) y la iniciativa 4947 *Ley de Agricultura Familiar*. También es necesario contar con una política y un protocolo para la protección de las y los defensores de DD.HH., así como un reconocimiento explícito a la economía campesina e indígena, mediante un mayor presupuesto en proyectos productivos y el respeto al derecho a autodeterminación. La coordinación interinstitucional y con las organizaciones campesinas, es fundamental para asegurar

que el derecho a la tierra sea garantizado en Guatemala, respetando el carácter multiétnico y plurinacional del país.

Recomendaciones

10

Al Gobierno, Congreso e instituciones de Estado

EN RELACIÓN CON EL DERECHO A LA TIERRA

- Para resolver la problemática agraria provocada por la demanda de tierra, se debe emprender una reforma tanto de la institucionalidad agraria como de la propiedad de la tierra mediante políticas de carácter redistributivo a favor de la población campesina sin tierra o con riesgo de perderla.
- El Fondo de Tierras debe transformarse, pasando de un mecanismo centrado en la compra, venta y arrendamiento de tierra a uno de entrega de tierras estatales. En este proceso deben participar activamente las organizaciones campesinas, las autoridades ancestrales y comunitarias. Para ello, es preciso aprobar una ampliación del fideicomiso que considere la condonación de la deuda a campesinos que no han logrado pagarla.
- El MAGA debe reorientar su presupuesto, priorizando proyectos productivos en lugar de programas asistencialistas, trabajando de manera coordinada con el Fondo de Tierras para apoyar a las y los beneficiarios de los programas de acceso a tierra en su trabajo por alcanzar una soberanía alimentaria. En este sentido, debe aprobarse el PAFEC para un nuevo periodo y considerarse a la economía familiar campesina e indígena como sujeto prioritario dentro del presupuesto nacional.
- La iniciativa 4947 Ley de Agricultura Familiar debe ser llevada a tercera lectura en el Congreso de la República para su aprobación. Dicha ley permitirá, entre otras cosas, cumplir las metas de los Objetivos de Desarrollo Sostenible a las que el Estado de Guatemala está comprometido.

EN RELACIÓN CON LA SITUACIÓN DE LAS MUJERES RURALES CAMPESINAS

- Los diputados del Congreso de la República deben conocer y aprobar la iniciativa Ley de Desarrollo Económico de las Mujeres número 5452. La LEYDEM permitirá la reactivación económica del país desde el trabajo de todas las mujeres guatemaltecas, con una consideración especial a las mujeres rurales campesinas e indígenas. Además, el país debe contar con políticas públicas y legislación específicamente para mujeres en todas las instituciones.
- Para atender las demandas de la población de mujeres campesinas sin tierra, las políticas y prácticas de gobierno deben estar orientadas por criterios de equidad en el acceso, uso y tenencia de la tierra, con independencia del estado civil en el que se encuentren las mujeres. *La Política para Facilitar a las Mujeres Campesinas, Mayas, Xincas, Garífunas Y Mestizas el*

Acceso a la Propiedad de la Tierra y otros Activos Productivos debe de activarse, colocarse en el centro del trabajo del Fondo de Tierra y protagonizar los esfuerzos del gobierno por cerrar las brechas entre hombres y mujeres en términos de justicia de género.

- El MAGA tiene que admitir las diferentes necesidades y problemáticas las que se enfrentan las mujeres en el área rural, así como la propia diversidad de las mujeres (campesinas, asalariadas agrícolas, diferencias étnicas, etarias, etc.). Ello se debe materializar con la creación y ejecución de programas especiales para mujeres con un presupuesto digno, acorde a los problemas y desafíos a los que las mujeres se enfrentan en el campo. Las mujeres no deben ser reconocidas únicamente si conforman una familia, sino que también como trabajadoras, lideresas y defensoras de Derechos Humanos.

EN RELACIÓN CON LA CRIMINALIZACIÓN Y LA CONFLICTIVIDAD AGRARIA

- El Gobierno debe reconocer y respetar el territorio de los pueblos indígenas y su derecho a la autodeterminación, promoviendo acciones para el desarrollo territorial con pertinencia étnico-cultural y ambiental, garantizando el acceso y derechos seguros sobre la propiedad de la tierra para hombres y mujeres campesinas. Tanto la política del RIC como el Código Municipal, en línea con el Convenio 169 de la OIT, admiten explícitamente el derecho ancestral de la población indígena y campesina sobre sus tierras comunitarias, por lo que deben seguirse estas experiencias, para acabar con la violación a los derechos colectivos a la tierra.
- Es necesario el establecimiento de Tribunales Agrarios, regidos por un Código especial, ya que la conflictividad agraria -manifiesta en la criminalización, desalojos extrajudiciales, y asesinatos- no es atendida con las particularidades que se requieren. Situación tan solo agravada por la eliminación de la Secretaría de Asuntos Agrarios, cuyos archivos deben ser resguardados, ya que son evidencia de los miles de casos de conflictividad desatendidos, como de las demandas legítimas sobre tierras ancestrales.
- Se requiere con urgencia la creación de una política y un protocolo para proteger a las personas, organizaciones y comunidades defensoras de Derechos Humanos, el territorio y el medioambiente. Es preciso el reconocimiento de la figura de defensor y defensora de Derechos Humanos, y la valoración de su labor a favor del desarrollo político y social del país y de los diferentes pueblos que lo conforman.
- El Ministerio Público debe atender de manera pronta y eficaz los cientos de casos de criminalización y asesinatos a líderes y líderes campesinas e indígenas, miembros de organizaciones y de comunidades afectadas por la agroindustria, la minería y demás actividades extractivas. También debe garantizarse la justicia a las víctimas de represión y hostigamiento debido a conflictos laborales con finqueros. Las Fiscalías territoriales deben ser depuradas, ya que constituyen focos de corrupción e impunidad a nivel local debido a sus vínculos con empresas extractivas y terratenientes. Así mismo, la Secretaría de Asuntos Indígenas del MP debe de comprometerse a trabajar por la justicia para los pueblos criminalizados por la defensa de sus territorios, el agua y el medioambiente.

A la sociedad civil

- Las organizaciones de sociedad civil, particularmente las que trabajan por los Derechos Humanos, pueblos indígenas, campesinos y medios de comunicación comunitarios, deben de fortalecer alianzas y establecer nuevas formas de colaboración para posicionar en agenda pública la problemática agraria nacional, avanzar en las propuestas de legislación, demandar las reformas necesarias y denunciar en forma conjunta los retrocesos en materia de Derechos Humanos por parte del Estado de Guatemala. Para ello, son ocasiones importantes la presentación del Informe sobre Agricultura Familiar en Guatemala, elaborado por CONGCOOP con el apoyo de ILC LAC. También el contexto de la presentación del informe de avances en los ODS presentado este año por el Gobierno de Guatemala es propicio para exigir el cumplimiento y reconocimiento de los derechos a la tierra.
- Para alcanzar el pleno respeto a los Derechos Humanos, un desarrollo económico sostenible y condiciones de vida dignas para la población guatemalteca, es indispensable el reconocimiento económico, político y social de todas las mujeres, erradicar la violencia femicida y la cultura patriarcal incrustada en la sociedad y el Estado, lo cual se materializa en discursos y prácticas excluyentes hacia las mujeres en términos de política pública, acceso a tierra y en la esfera del trabajo, entre otros. No se debe perder de vista que, esta situación es aún más grave en el campo, con especiales características en el caso de las mujeres indígenas. Y si bien es claro que, son las propias mujeres las que cobran un rol protagónico en este proceso, se trata de un esfuerzo de toda la sociedad, a nivel público y privado, tanto en el hogar como en el trabajo y en la esfera del Estado.
- Las comunidades campesinas e indígenas en defensa de la tierra y el territorio son defensoras de los Derechos Humanos de todos los guatemaltecos. Su labor debe ser reconocida y defendida por parte de la población en general. Ante los constantes casos de criminalización, desalojo extrajudicial y asesinato a líderes comunitarios es indispensable emprender lazos de solidaridad y exigir a nivel municipal y fiscalías del MP el cese a la violencia y justicia para las víctimas de la criminalización.
- Es responsabilidad de la sociedad civil conocer las propuestas y apoyar a los proyectos políticos partidarios representativos de las demandas de los pueblos indígenas, campesinos, mujeres rurales y otros sectores excluidos históricamente. Elegir y votar en las elecciones nacionales del año 2023 a candidatos representantes de las demandas populares, con perspectiva a la construcción de un estado democrático y plurinacional.

A la cooperación internacional para el desarrollo

- La comunidad internacional de países solidarios deben de continuar y aumentar la ayuda para el desarrollo social y económico de Guatemala, tomando en cuenta las propuestas de

desarrollo alternativo desde los pueblos indígenas y campesinos, priorizando la promoción de la participación de las mujeres y la justicia de género. Además, debe de condicionarse el financiamiento de programas de apoyo a través del Estado de Guatemala, como una forma de asegurar el respeto a los DD.HH. en el país y para exigir un compromiso real por alcanzar los Objetivos de Desarrollo Sostenible.

- Se debe condenar a nivel internacional el intento por parte del presidente de la República de Guatemala, Alejandro Giammattei Falla, de vedar el derecho a la participación ciudadana, libertad de expresión y de organización, mediante la reforma a la Ley de ONG (Decreto 4-2020) ya que constituye un atentado en contra de un desarrollo incluyente y democrático en el país. El Grupo de Donantes G13 (entre los que se encuentran países como Canadá, Alemania, Italia, España, Francia, Suecia, Suiza, Estados Unidos, Reino Unido) debe de pronunciarse a manera de que la Corte de Constitucionalidad resuelva el amparo definitivo a dichas reformas.
- Los organismos internacionales de Naciones Unidas, como FAO y FIDA, deben de solicitar al Estado de Guatemala el respecto a los derechos campesinos e indígenas, la valoración del rol fundamental de la economía campesina en la seguridad alimentaria y nutricional del país, y el reconocimiento económico de las mujeres trabajadoras agrícolas, para lo cual, se requiere primero, garantizar el derecho a la tierra seguro y equitativo par ahombres y mujeres campesinas. Se deben implementar las Directrices Voluntarias de la Gobernanza de la Tierra, la Pesca y los Bosques -DVG- en el marco de la política agraria nacional de Guatemala.
- Se requiere que las inversiones internacionales privadas o públicas en Guatemala se orienten por estándares internacionales en materia de DD.HH., diligencia, sostenibilidad ambiental y de consulta previa y libre a las poblaciones originarias, antes de emprender proyectos extractivos, de desarrollo social y económico. Las empresas extranjeras no deben ser promotoras de la criminalización a la población indígena o campesina en defensa de la tierra, el agua y el medioambiente. Tampoco deben propiciar la corrupción e impunidad de los altos funcionarios públicos en Guatemala. Organismos multilaterales de crédito como el BID, FMI y BM, deben guiarse por los principios rectores de las Naciones Unidas antes de financiar cualquier proyecto de esta índole.

Sobre el presente informe

La Plataforma por la Defensa de la Tierra y el Territorio en Guatemala, es una iniciativa apoyada por la Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra en América Latina y el Caribe (ILC LAC -por sus siglas en inglés) en la que organizaciones de sociedad civil de bases campesinas y organizaciones no gubernamentales (ONG) que se articulan con organismos intergubernamentales y con otras plataformas en torno a una Estrategia Nacional de Involucramiento (ENI) que busca influir en políticas y prácticas institucionales y de gobierno con el fin de lograr una gobernanza de la tierra que tenga como centro a las personas. En 2019 la estrategia fue revisada y readecuada para hacer frente a los nuevos retos a los que se enfrentan los hombres y las mujeres campesinas en la defensa de los Derechos Humanos, el territorio y el medioambiente.

14

Las áreas de cambio priorizadas por la estrategia trienal (2020-2022) son tres y tienen como eje transversal es la justicia de género: Institucionalidad Agraria y el Derecho a tierra; Soberanía Alimentaria y Agricultura Campesina; y Protección a Defensores/as de DDHH y el Territorio. La primera es de particular interés debido a la profunda necesidad de reformar el funcionamiento y orientación de las instituciones agrarias en el país, con el fin de lograr el derecho al acceso y tenencia segura de la tierra en forma equitativa y con justicia de género. (Compromisos No. 1 y No. 4 de ILC). Ésta contempla cambios en prácticas hacia una transformación integral de la institucionalidad agraria para el desarrollo rural vía el acceso a tierra seguro, equitativo y con respecto a la tenencia colectiva y con Justicia de Género. Y cambios en políticas como la promoción para la aprobación de la Ley de Desarrollo Económico de las Mujeres (Ley DEM) y la demanda de un mayor presupuesto para mujeres por parte del MAGA.

El Instituto por la Democracia -ID- de la Coordinación de ONG y Cooperativas -CONGCOOP- ha elaborado el presente informe con el objetivo de contribuir al análisis del funcionamiento de la institucionalidad agraria guatemalteca, con énfasis en el acceso y tenencia segura y equitativa a la tierra para hombres y mujeres campesinas. El informe incorpora la perspectiva de género, a partir de lo cual se presentan una serie de recomendaciones para las autoridades de estado, comunidad internacional y sociedad civil, a manera de avanzar en el reconocimiento político y dignificación económica del trabajo de las mujeres rurales, así como para evidenciar la situación de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas y campesinos en Guatemala con atención al derecho a la tierra. Cabe recordar que esta es una de las metas asumidas por el Estado en el marco de los Objetivos de Desarrollo Sostenible y la Agenda 2030. Este año Guatemala informará sobre sus avances en la implementación de los ODS a nivel nacional.



SEGUNDA PARTE

*Instituciones agrarias en
perspectiva: de los Acuerdos de Paz
a al compromiso de los Objetivos de
Desarrollo Sostenible*

Institucionalidad agraria en Guatemala

La institucionalidad agraria se refiere al conjunto de estructuras administrativas, funcionarios y personal de campo, recursos, leyes/programas y capacidades del Estado y del gobierno central, articuladas de forma directa o indirecta para procurar el bienestar social en el campo y desarrollo integral del agro. Los tres poderes del Estado (la Presidencia de la República junto al gabinete de ministros, el Congreso y el sistema de justicia) y, a nivel local, las municipalidades, son responsables tanto en la promoción de un desarrollo sostenible como de velar por la resolución pacífica de los conflictos de origen agrario. Sin embargo, la forma de trabajar en ello, el funcionamiento y la orientación institucional, están determinadas por la ideología política y económica del poder en turno (Gobierno) y los principios y prácticas que dieron origen y dan forma a la organización estructural del Estado.

16

Hoy en Guatemala la problemática agraria se busca resolver condenando cualquier otra forma de propiedad sobre la tierra que no sea la propiedad individual y la propiedad corporativa empresarial, sosteniendo el libre mercado como la única forma de acceso a la tierra, e impulsando la economía de agroexportación y el cultivo de producto no tradicionales, acorde a los nuevos patrones de consumo a nivel nacional e internacional, en detrimento de la producción tradicional basada en el sistema milpa, que es la única que permitirá alcanzar la seguridad y soberanía alimentaria de la población.

POBLACIÓN RURAL CAMPESINA

(Fuente: Elaboración propia a partir de Velázquez 2020: 25)

<i>Población rural</i>	6,876,778 millones de personas.	46.15 % de la población en Guatemala.
<i>Población que depende de actividades agropecuarias.</i>	60%	7 de cada 10 personas viven en condiciones de pobreza.
<i>Productores de subsistencia e infra subsistencia</i>	92 %	Ocupan el 21.9 % de las fincas censales en el país.

Tabla 1 Población Rural Campesina

El agro guatemalteco está conformado por una diversidad de sujetos: productores campesinos/indígenas de subsistencia y excedentarios; empresas agrícolas de diferentes tamaños, agroexportadoras y agroindustriales transnacionales.

En este informe interesa conocer el tratamiento por parte de la institucionalidad agraria del país hacia el grupo campesino debido a que ha sido relegado de las políticas públicas y programas de desarrollo nacional por parte del gobierno, así como desde las prácticas institucionales.

TIPOLOGÍA DE AGRICULTURA FAMILIAR
(Fuente: Mejía 2019; PAFFEC 2016-2020)

Hogares Porcentaje
MAGA/
PAFFEC

<i>Agricultura de infra subsistencia</i>	Son las familias más vulnerables, en situación de pobreza extrema, generalmente sin tierra, no producen lo suficiente para el consumo de la familia y por eso se ven obligados a trabajos temporales fuera de su parcela, con alta migración del campo a la ciudad.	105,856	8.1
<i>Agricultura de Subsistencia</i>	Familias vulnerables, en situación de pobreza, con limitada posesión de tierras, producen para el autoconsumo y por necesidad de generar algún ingreso, intercambian o venden una pequeña parte de su producción localmente, y ejercen trabajos temporales para complementar sus necesidades básicas.	513,395	39.5
<i>Agricultura excedentaria</i>	Dedica parte de la cosecha al autoconsumo y el excedente a la comercialización, contribuye prioritariamente a la disponibilidad nacional de alimentos y generación de ingresos; sin embargo, tienen limitado acceso a créditos, asistencia tecnológica e infraestructura productiva.	171.420	13.2

Tabla 2 Tipología Agricultura Familiar

La economía campesina tiene características distintivas que la diferencian de la economía agrícola capitalista. Debido a su organización económica, prácticas agroecológicas y riqueza cultural -lo cual contrasta con la situación de vulnerabilidad y exclusión en la que se encuentra-, no debe ser considerada como la simple conjunción de tierra y la fuerza de trabajo para la subsistencia, ni medida exclusivamente por los indicadores oficiales de crecimiento económico. Tan importante como saber cuánto producen es comprender el sistema milpa, el trabajo familiar y comunitario, su relación con la lluvia y el medioambiente.

Una consideración economicista, es decir, una explicación que solo presta atención a los aspectos productivos del campesinado (tierra, trabajo, renta, crecimiento) distorsiona la realidad e impide ver a las familias campesinas como unidades sociales con alta capacidad de autonomía y sostenibilidad socioambiental, es decir, como una vía de desarrollo alternativa.

Las comunidades campesinas indígenas son familias nucleadas en aldeas dispersas en territorios antiquísimos, cohesionadas por aspectos culturales, familiares, y políticos. Territorios disputados por el negocio mundial de recursos energéticos, mineros y agroindustriales. En este sentido, la economía familiar campesina no es solo una unidad de producción. Torres, aporta una definición ya clásica, dice que:

“El campesinado se caracteriza por ser una población de productores agrícolas particularmente cultivadores -aunque rasgos de recolectores están presentes de manera no poco significativa- que orienta parte de su producción hacia el autoconsumo y que produce un fondo de renta que les es expropiado por una clase dominante a través del Estado, siendo la familia la unidad primaria y básica de reproducción de la fuerza de trabajo que tiene en su entorno

inmediato en la villa comunal y su ámbito de intercambio en el mercado local.”
(Torres, 1985, p. 26)

La cita de Torres es bastante ilustrativa, ya que señala los aspectos sociológicos del campesinado, así como las características básicas de la economía campesina. Sin embargo, no contempla la posibilidad de la existencia de rasgos étnicos y culturales distintivos, los cuales, en definitiva, posibilitan cierta autonomía social y soberanía alimentaria, es decir, la no dependencia al mercado externo de alimentos y la libertad de trabajar para uno mismo y para la propia comunidad. Esto nos aleja de la valoración del campesinado únicamente como proveedor de alimentos para las zonas urbanas.

Más recientemente, se suele hablar de agricultura familiar en lugar de economía campesinas. Este cambio de término implica que el foco de atención se dirige a las características y potencialidades del sistema social y cultural campesino como un todo.

Es la interacción de una familia con la naturaleza, en donde se desarrollan procesos productivos sustentables con base en sus saberes ancestrales, recursos locales e innovaciones tecnológicas para el sustento de la vida, dirigida a satisfacer las necesidades básicas de sus integrantes y comunidades, eliminar la pobreza y alcanzar una vida digna. Tiene como principios la solidaridad, el respeto al ejercicio de derechos, el reconocimiento y aporte de cada integrante de la familia, el intercambio y el equilibrio con la naturaleza y la economía campesina. (Mejía 2019).

Este concepto no deja de darle la importancia debida al aspecto puramente económico, lo cual es muy importante, ya que permite considerar el importante papel del campesinado como promotor del crecimiento y desarrollo económico del país.

El grupo familiar radica en la unidad productiva o a una distancia que le permita movilizarse todos los días. La fuerza de trabajo es predominantemente familiar sin limitar el ejercicio de derechos de sus integrantes, pudiendo contratar en forma temporal mano de obra para actividades complementarias. Gestión de la unidad productiva a cargo de un integrante de la familia que generalmente es el padre o la madre. Practican la agricultura en tierras arrendadas, en posesión o propiedad, tengan o no la certeza jurídica sobre las mismas. (Mejía 2019).

El desarrollo nacional mediante el desarrollo rural campesino es posible, siempre y cuando se cuenten con las condiciones básicas el crecimiento de este tipo de economía: tierra, agua y demás bienes naturales; semillas criollas y preservación de conocimientos heredados; libertad, igualdad y paz.

Pero precisamente es esto lo que a la población campesina en Guatemala le hace falta o carecen por completo: la tierra y los bienes naturales, junto con el medioambiente, están en grave peligro,

son aprovechados por manos privadas (grandes empresas) o son reconcentrados por antiguos terratenientes (ganaderos y finqueros).

Los conocimientos ancestrales relacionados con la agricultura tradicional, cultivos y selección de semillas criollas; la cría de animales de traspatio o de pastoreo, recolección, caza y pesca; uso de abonos naturales y prácticas de conservación del suelo; y la cooperación y la solidaridad campesina, están siendo atacados y son objeto de políticas discriminatorias por parte del Estado de Guatemala y del sector empresarial. Esto genera un ambiente de pobreza y violencia que se pretende acallar con represión y prácticas racistas hacia el campesinado indígena, como parte de un Estado monocultural (a pesar de lo declarado en la Constitución y en tratados internacionales). Debido a ello, es necesario realizar al menos un breve recorrido de los antecedentes inmediatos de la actual institucionalidad agraria.

Políticas e instituciones agrarias: antecedentes inmediatos

La realidad agraria guatemalteca actual es el resultado del devenir histórico del despojo de la tierra a los Pueblos y comunidades indígenas y mestizos empobrecidos. Existe una vasta documentación sobre los actores hegemónicos responsables de dicho despojo, sus intereses y sus formas de desposesión de bienes y derechos en diferentes etapas históricas del país.¹ Está claro que la tierra ha constituido la fuente de poder y enriquecimiento ilícito, de élites y familias oligarcas. La apropiación de la tierra sigue siendo hoy un medio de control económico y político sobre la población rural, campesina e indígena.

Si bien la firma de los Acuerdos de Paz marcó una coyuntura importante para la generación de cierta institucionalidad orientada a atender la problemática de la propiedad, tenencia y uso de la tierra, no se puede obviar la continuidad de intereses y poderes de facto que antecedieron a dicha firma y que aún persisten en la dinámica agraria de Guatemala. En este sentido, es importante tener presente que **la institucionalidad agraria existente, no siempre expresa la complejidad de la realidad agraria del país, este desajuste expresa cómo la profundidad histórica de la problemática agraria y sus efectos en la población, superan en creces las estructuras y las acciones institucionales del Estado vigentes.**

¹ Por mencionar algunos títulos recientes al respecto:

- Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala. (2012) "Romper las cadenas" Orden finca y rebeldía campesina: el proyecto colectivo Finca La Florida. Guatemala: AVANCSO.
- Gallini, S. (2009). Una historia ambiental del café en Guatemala. La Costa Cuca entre 1830 -1902. Guatemala: Serie Autores Invitados. N 19. AVANCSO.
- González-Izás, M. (2009). Modernización capitalista, racismo y violencia en Guatemala (1810-1930). México: Tesis de doctorado, Colegio de México.
- Sáenz, R. (2013). "Modernización y conflicto, 1944 – 1996." En: Nuestra historia, debates y propuestas. Guatemala: Cuadernos de investigación. Universidad Rafael Landívar, Editorial Cara Parens, pp. 258 – 342.
- Tischler, S. (2001). Guatemala 1944: crisis y revolución ocaso y quiebre de una forma estatal. Guatemala: F&G editores.

Desde esta perspectiva se puede comprender mejor por qué el problema agrario sigue sin resolverse favorablemente para los hombres y mujeres campesinas, indígenas y pequeños agricultores. Por lo cual, es preciso señalar, al menos brevemente, los hitos constituyentes de la configuración institucional agraria estatal y sus vínculos con los intereses privados.

Esta perspectiva nos ayuda a situarnos en la transformación de las instituciones y políticas agrarias del país, con todos sus altibajos. Con ello, no debe olvidarse que la población campesina organizada no ha permanecido inactiva, a la espera de la ayuda estatal, por el contrario, han buscado sus propias vías para el reconocimiento de sus derechos: reclamo de tierras ancestrales, comunitarias o por indemnización laboral; organización, resistencia pacífica y denuncias; protección de los bienes naturales, la tierra y el territorio; defensa de la propia cultura, saberes y estructuras de poder y formas de administración consuetudinarias.

Dos son los compromisos en los Acuerdos de Paz relativos a la problemática agraria²: **Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas** y **Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria**. Con el primero se estableció el compromiso de la creación de la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART), la cual logró la aprobación de la ley del Fondo de Tierras (FONTIERRAS) y la Ley del Registro de Información Catastral (RIC) que fueron aprobadas por el Congreso de la República en ese período. En el segundo, sobre aspectos socioeconómicos, se definieron compromisos relacionados con la creación de una institucionalidad agraria, tales como:

- La Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA), Acuerdo Gubernativo No. 452-97.
- El Fondo de Tierras (FONTIERRAS), Decreto Número 24-99.
- La Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, Acuerdo Gubernativo Número 136- 2002.
- La transformación de BANDESA en BANRURAL.
- La ampliación del Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA).

Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra -CONTIERRA-

En 1997, mediante Acuerdo Gubernativo No. 452- 97, se crea la **Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra –CONTIERRA–**. Desde el comienzo, esta instancia enfrentó diversas dificultades de índole de carácter administrativa, financiera e inestabilidad del personal. Si bien contaba con la ventaja del apoyo del gobierno y un préstamo del Banco Mundial.³

² (Para perspectiva histórica más amplia, desde finales del siglo XIX hasta la última década del siglo XX, véase el Anexo 1 este estudio.)

³ “La CONTIERRA que se vuelve la SAA y tal vez, en ese primer momento, en el gobierno de Álvaro Arzú se crea la UTJ (Unidad Técnica Jurídica) -la “Herradura” que le llamaban- fue una idea muy buena que surge de Ricardo Esten. Fue el único periodo de gobierno que la institucionalidad funcionó (en forma) coordinada

Un estudio realizado en el año 2009 por el CEIDPAZ, sintetizó los diferentes momentos del proceso de esta entidad, importante para comprender el surgimiento de la Secretaría de Asuntos Agrarios – SAA.

“1997. Se establece la CONTIERRA con la función principal de “facilitar y apoyar a petición de parte, la solución conciliatoria o jurídica de aquellas situaciones en donde uno o varios interesados pugnan simultáneamente por el derecho de posesión o propiedad de la tierra...” (Art. 1 del Acuerdo Gubernativo) En ese sentido la entidad fue concebida, desde el inicio, para excluir todos aquellos conflictos en donde se hubiera tomado alguna medida de hecho y con ello la gran mayoría de conflictos no pudieron ser atendidos.

2002. La CONTIERRA se trasladó a la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia (SAA), para atender con exclusividad el tema agrario. Mediante Acuerdo Gubernativo 258-2002 se liquida la junta directiva de CONTIERRA y se establece que será gerenciada por un Director General nombrado por el presidente de la República.

2004. El Presidente de la República, mediante Acuerdo Gubernativo 136-2004, da marcha atrás y reconoce que es necesario retomar el compromiso que los Acuerdos de Paz señalan para la creación y funcionamiento de CONTIERRA, se restablece la Junta Directiva con participación campesina, se adscribe de nuevo al MAGA, pero se deja en poder del presidente y no de la Junta Directiva el nombramiento del Director Ejecutivo.

2005. La indefinición acerca de la ubicación de la CONTIERRA pretendió ser superada con la reactivación de la Secretaría de Asuntos Agrarios, aunque la CONTIERRA continuaba adscrita al MAGA.

Posteriormente se reforma el Reglamento Orgánico de la SAA y se especifica su competencia en materia de resolución de conflictos agrarios. El Acuerdo Gubernativo 304-2005 modifica el Reglamento Interno de la SAA para dar cabida a CONTIERRA. En el mismo se añaden ahora los temas sustantivos fijados por los Acuerdos de Paz a CONTIERRA, por ejemplo, las fórmulas compensatorias o restitutivas (Art. 2.i), la asesoría jurídica gratuita (Art. 2.k), Etc. Se establece que CONTIERRA se transforma en la Subsecretaría de Resolución de Conflictos y se liquida su junta directiva.” (CEIDPAZ, 2009:138).

Esta instancia, jugó un papel importante para el abordaje de la conflictividad agraria en la historia reciente del país, en el año 2010 se realizaba el siguiente balance:

(con) la UTJ (que) era la secretaria técnica de la herradura y la herradura eran todas las instituciones que tenían que ver con el agro; incluyendo al MAGA. (...) y algo muy importante con pisto “pisto chapín”. (Velásquez, comunicación personal, 31/08/2020).

“Como resultado de la falta de catastro, del reconocimiento de derechos indígenas, de insuficiencias en la legislación agraria y de un registro de la propiedad diseñado para promover el despojo, en el país persiste una cantidad significativa de conflictos de tierra que muchas veces provocan violencia local. El Acuerdo socioeconómico previó la constitución de una instancia de gobierno a cargo de la gestión de los conflictos sobre la tierra. Cumpliendo este compromiso, en 1997, el gobierno creó la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra, actualmente (2010) dependiente de la Secretaría de Asuntos Agrarios. Esta institución había recibido ya en 2005 cerca de 2000 solicitudes de intervención y contaba con oficinas regionales y un mandato que le permitía asistir legalmente a los indígenas y actuar bajo criterios de resolución alternativa. Desde su creación no ofreció asistencia legal a los excluidos y ninguno de los conflictos que significaban demandas sobre despojos de tierras indígenas fue resuelto. Tampoco la Dependencia invocó el Convenio 169 para defender derechos territoriales indígenas, a pesar de la validez incontrovertible de ese convenio en el país.” (Camacho Nasser, C. 2010:19)

Fondo de Tierras -FONTIERRAS-

El “mercado de tierras” ha sido la apuesta de los diferentes países en América Latina durante los 30 años y Guatemala no ha sido la excepción. El Fondo de Tierras funciona bajo la operativización del modelo del Banco Mundial -BM- y del Banco Interamericano de Desarrollo -BID- para el acceso a la tierra vía el mercado. Dicho proceso fue analizado en un estudio elaborado por el IDEAR/CONGGROUP en el año 2014:

“Es preciso al menos mencionar que el cambio en el modelo de acceso a la tierra caracterizado hasta los primeros años de la década de 1980 por la intervención directa del Estado adjudicando tierras nacionales a bajo precio, es consecuencia del ideario neoliberal que se abre paso en los países latinoamericanos, irrumpe en Guatemala a mediados de los años '80 y se asienta definitivamente y con fuerza a partir de 1996. En relación con la problemática agraria, el mercado va sustituyendo paulatinamente al Estado.” (IDEAR/CONGGROUP. 2014: 35)

De esta cuenta, en 1999 el Fondo de Tierras se crea por medio del Decreto Número 24-99 del Congreso de la República de Guatemala. En el artículo 3 de dicho decreto establecen sus objetivos:

“a) Definir y ejecutar la política pública relacionada con el acceso a la tierra, en coordinación con la política de desarrollo rural del Estado.

b) Administrar los programas de financiamiento público orientados a facilitar de diversas formas el acceso a tierras productivas, a campesinos y campesinas, en forma individual u organizada, sin tierra o con tierra insuficiente.

c) Facilitar el acceso a la tierra en propiedad a campesinos y campesinas en forma individual u organizada a través mecanismos financieros adecuados, así como el uso de los recursos naturales de dichas tierras, bajo criterios de sostenibilidad económica y ambiental.

d) Promover la accesibilidad de recursos para el financiamiento de la compra de tierras por parte de los grupos beneficiarios, procurando que ésta permita la sostenibilidad financiera del Fondo de Tierras y de los proyectos productivos de los beneficiarios.

e) Coordinar con otras instituciones del Estado el desarrollo de inversiones complementarias a las de acceso de tierras, para garantizar la consecución de proyectos integrales de desarrollo agropecuario, forestal e hidrobiológico.

f) Definir la política y promover programas para facilitar el acceso de las mujeres al crédito para la compra de tierras y proyectos productivos relacionados con la misma.”

Es importante tener presente el carácter del Fondo de Tierras y la intencionalidad ideológica a la que responde. El Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo -BID, ha tomado el liderazgo en la directriz de la gestión de los mercados de tierras en el planeta, particularmente en América Latina hay bastante evidencia de los resultados de esta política neoliberal convertida en política pública postconflictos. Así lo exponía otro estudio de CONGCOOP del año 2005:

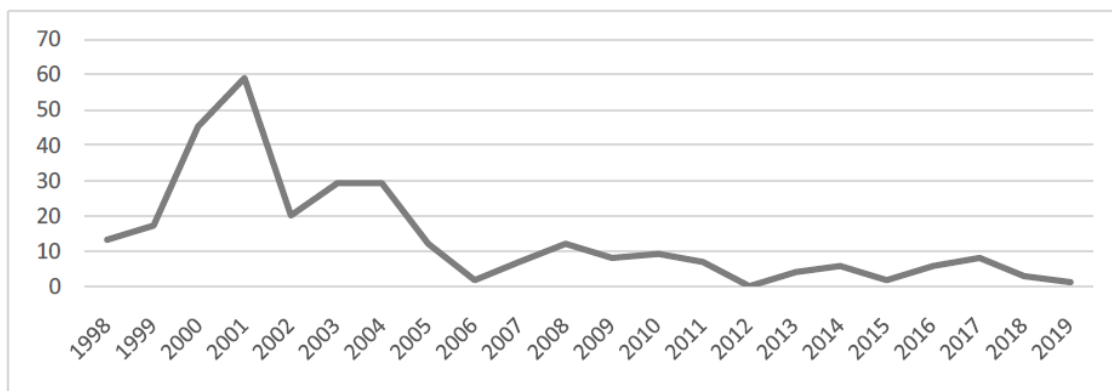
“El Banco Mundial y el BID plantean básicamente tres formas de acceso a la tierra: la “reforma agraria” asistida por el mercado, es decir el acceso a la tierra en el marco de un mercado de tierras, vía la compra-venta; el acceso a la tierra vía el arrendamiento; y el acceso vía el fortalecimiento de los derechos de propiedad y la seguridad jurídica, es decir la titulación y regularización de tierras en posesión, con su respectivo marco jurídico e institucional (registro, catastro), a la par de mecanismos judiciales y administrativos que posibiliten la resolución de conflictos sobre la propiedad de la tierra.” (Garoz, B. Fradejas, A. Gauster, S. 2005:17).

Dentro de dicho marco conceptual y metodológico dictado por los organismos financieros internacionales, se diseñó el Fondo de Tierras -FONTIERRAS- y sobre éste recayó la responsabilidad de garantizar el acceso a la tierra en el contexto postconflicto. El balance actual sobre el funcionamiento y el logro de sus objetivos encuentran diversas críticas fundamentadas en la propia experiencia del FONTIERRAS, todas apuntan este modelo del mercado de tierras no ha logrado avanzar hacia un abordaje integral en el marco de un desarrollo rural integral y menos de una transformación agraria.

“Desde su inicio, funcionó como mecanismo estatal a través del cual el campesinado puede acceder a la propiedad o arrendamiento de tierras a través

de créditos, pero nunca se llevaron a cabo procesos de adjudicación previstos en la ley, ya que se priorizaron mecanismos de mercado y no donaciones. Del año 1998 al 2013, ingresaron 1,740 solicitudes (1,110 colectivas y 640 individuales) de acceso a tierra, a las cuales se les han entregadas únicamente 265 fincas (95,878.56 hectáreas para 20,187 familias por un monto de crédito de Q.713,107,618), correspondientes al 15% de la demanda. En el periodo que va de 2004 a 2013, fueron beneficiadas 460,370 familias con el programa de arrendamiento de tierras (área de 301,734 hectáreas y monto de crédito de Q.868,396,000). Sin embargo, se evidencia un estancamiento en la labor de FONTIERRAS, ya que, si hasta 2009, 242 comunidades rurales (19,236 familias) fueron beneficiadas, de 2009 a 2013, se transfirieron únicamente 23 fincas. (Pastoral de tierras San Marcos / IDEAR, CONGCOOP. 2017).

La tendencia histórica de la compra de fincas por parte del FONTIERRAS marca una clara tendencia a la baja. “Para el año 2002 se debilita el proceso, iniciando el drástico descenso, a tal punto que en el año 2012 no se realizó ninguna compra. Mientras que del año 2002 al 2019 se compraron 174 fincas.” (Suyuc 2020: 43).

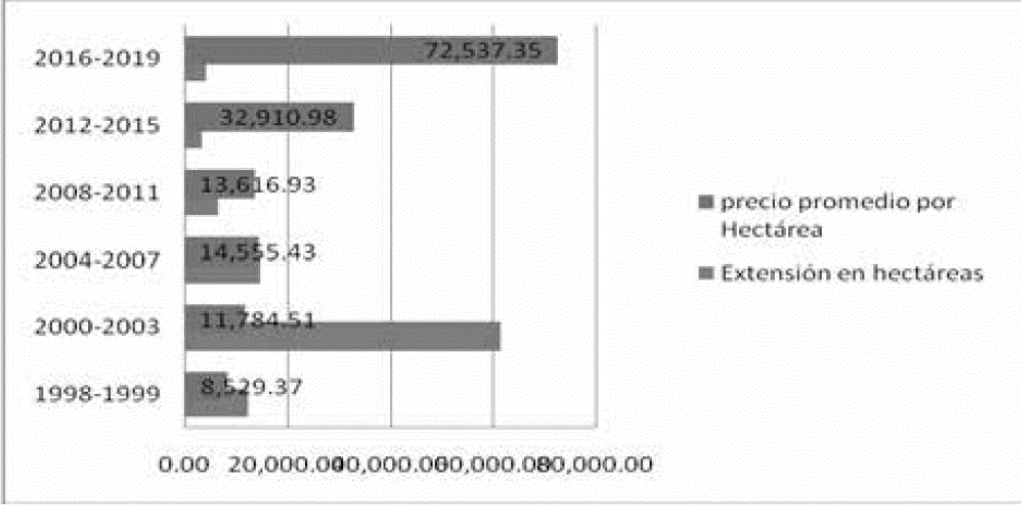


Gráfica 1 Compra de fincas, serie histórica 1998-2019 (Suyuc 2020: 43)

Este descenso es resultado de la reducción del presupuesto del FONTIERRAS. Por ejemplo, en el año 2019 “se ejecutó un monto de Q. 110.65 millones, se compraron 10 fincas, beneficiando a 267 familias. En el 2020, el presupuesto destinado a la compra de tierras es de Q. 113.50 millones, transcurridos el primer cuatrimestre del año, la ejecución es de Q. 1.52 millones. Esto implica que no se ha realizado compra de tierra para el presente año.” (Suyuc 2020: 43)

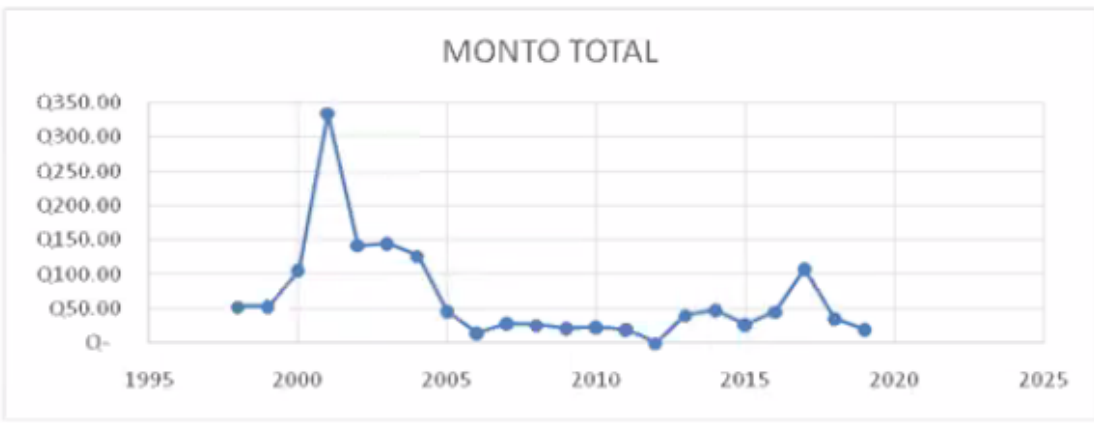
La tendencia en la reducción del presupuesto para financiar compra fincas para los programas de acceso a tierras se ve agravada debido al aumento y las variaciones del valor de la tierra. Esto significa que, incluso con una ejecución del cien por ciento de los recursos disponibles en el último año, la compra de tierras es relativamente menor que en periodos con recursos similares. En la Gráfica 2 se muestra como el “primer gobierno encargado de entregar tierra, pagó un promedio de Q. 8,529.37 por hectárea, sin embargo, en el último gobierno este dato se elevó, el promedio de presupuesto ejecutado y lo reportado en hectáreas compradas (hasta el 31 de julio de 2019), es

de Q. 72,537.35. Mientras que en la Grafica 3 se indica la tendencia de reducir el presupuesto total del FONTIERRAS.



Fuente: Resolución FT-UIP número 516-2009-492. Datos al 31 julio de 2019.

Gráfica 2 Precio promedio de hectárea expresado en Quetzales (Suyuc 2020: 45).



Gráfica 3 Presupuesto del FONTIERRAS (1998-2020) (Suyuc 2020)

Los problemas particulares en el funcionamiento del FONTIERRAS se deben a varias causas, entre las cuales se pueden señalar las siguientes:

“El fracaso de sus proyectos se debe a tres factores básicos: Uno, porque el proyecto productivo seleccionado por los técnicos del Fondo de Tierras para elevar la productividad e ingresos a favor de la comunidad, que facilite poder

cancelar el crédito ante el Banrural, fue mal seleccionado y/o no se le dio la asistencia técnica adecuada. Dos, la selección de la finca fue mala, la tierra no es productiva, debido a los intereses económicos de los funcionarios del Fondo de Tierras, con un precio sobrevalorado que definitivamente afecta a los beneficiarios de dicha finca. Tres, que los técnicos y/o funcionarios del Fondo de Tierras, hayan malversado los recursos financieros en la ejecución del proyecto productivo y capital de trabajo; y como consecuencia de estos factores, las familias campesinas, se encuentran en una condición de mayor porcentaje afectadas, no solo en la seguridad alimentaria, salud y vivienda, sino deudas familiares que nunca en su vida la había tenido.” (Gramajo Tipáz, M.T. 2008:16)

Seis años antes, CONGCOOP había llegado a un diagnóstico similar:

“Durante la investigación realizada hubo varios señalamientos de corrupción por parte de los entrevistados. La existencia de empresas de asistencia técnica, en la cual (sic) trabajan o son propiedad de funcionarios y trabajadores del Fondo de Tierras, y las cuales son impuestas a grupos de beneficiarios. —redes entre organizaciones acompañantes, dueños de fincas, funcionarios de CONTIERRA y el FONTIERRAS para beneficiar la compra de fincas. — Anomalías en la realización de los avalúos y la existencia de intermediarios en la compra de fincas, los cuales cobran comisión y tienen relación con funcionarios del Fondo de Tierras” (CONGCOOP, 2002:54).

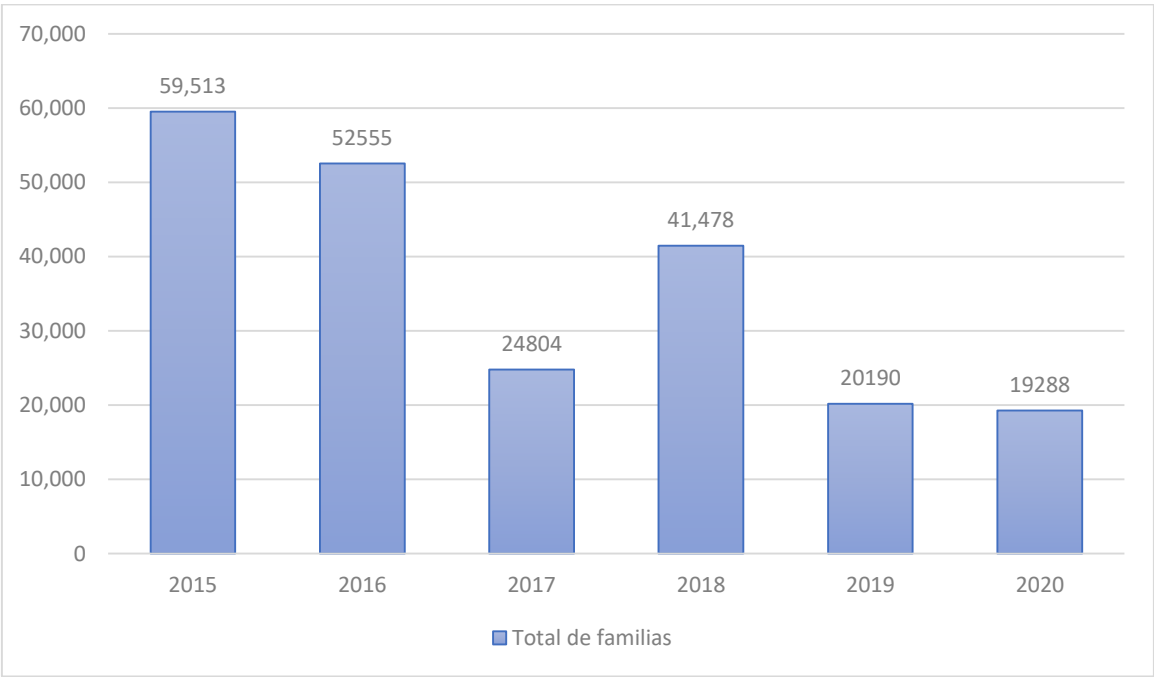
Al apostarle a la lógica del mercado de tierras, se ha evidenciado el débil papel del FONTIERRAS para poder regular los precios de la tierra:

“Un problema de fondo en el modelo y legislación de soporte es que la ley de la oferta y la demanda no opera en el caso de la tierra. Ello se debe a la existencia de alta demanda y poca oferta, lo que —como es obvio— crea un mercado distorsionado. Además de lo anterior, es un hecho que el Estado no opera en la fijación de los precios; ello queda a «juicio del mercado», lo que generó, en la práctica, un alza inmoderada en los precios.” (Velásquez, H. 2011:17).

Otro problema de fondo relacionado con la tenencia y propiedad de la tierra lo constituye la recuperación de tierras adjudicadas anómalamente y frente a lo cual el FONTIERRAS debería de actuar:

“Una parte fundamental para el funcionamiento del Fondo de Tierras es la creación de un Banco de Tierras que habría de constituirse, entre otras razones, para la recuperación de tierras mal adjudicadas por el Estado en la época de las dictaduras militares, es decir, tierras nacionales otorgadas a militares y políticos corruptos. Estas tierras deberían ser recuperadas para conformar, con ellas y otros activos, un Banco de Tierras, de modo que, luego, pudiesen beneficiar a los campesinos.” (Velásquez, H. 2011:17).

Respecto al arrendamiento de tierras, éste ha venido cobrando un mayor protagonismo, si bien, la reducción general del presupuesto del FONTIERRAS implica una caída general en todos los programas. La Gráfica 4 muestra la serie histórica del total de familias beneficiadas por el Programa Especial de Acceso a la Tierra vía crédito y subsidio para Arrendamiento de Tierras entre los años 2015 y 2020.



Gráfica 4 Serie histórica (2015-2020) de familias beneficiarias del Programa de Arrendamiento de Tierras del FONTIERRAS.

(Fuente: Elaboración propia. Datos obtenidos de las Memorias de Labores del Fondo de Tierras, años 2015, 2016, 2017, 2018, 2019 y 2020)

Los resultados de otro de los programas del FONTIERRAS, el de Regularización y Adjudicación de Tierras del Estado, también expresa una preocupante caída. En la Tabla 3 se indica el número de beneficiarios de dicho programa entre los años 2015 y 2020.

Serie histórica de familias beneficiarias del Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras del Estado

Año	Beneficiarios
	Total de familias
2015	475
2016	3,039
2017	3,214
2018	4,599
2019	3,186
2020	2,000
Total	12999

Tabla 3 Serie histórica de familias beneficiarias del Programa de Regularización y Adjudicación de Tierras del Estado (2015-2020)

El balance general es que el FONTIERRAS, ha evidenciado su incapacidad para resolver estructuralmente el problema del acceso a la tierra por parte de las comunidades y familias campesinas:

“La incapacidad que ha mostrado el mercado para redistribuir recursos en contextos oligopólicos, unido a la falta de voluntad política de apoyo (financiero, legal, etc.), han contribuido a que el modelo de “reforma agraria” de mercado implementado en Guatemala desde 1997, no haya sido capaz de resolver el problema de la injusta distribución de la tierra. Un ejemplo de la falta de voluntad para dinamizar activamente los mercados de tierra y contribuir a la autosostenibilidad de FONTIERRAS, es que nunca se instauró un impuesto a las tierras ociosas o subutilizadas, de modo que aumente la oferta de tierras.” (Garoz, B. Fradejas, A. Gauster, S. 2005:97).

28

Secretaría de Asuntos Agraria de la Presidencia de la República -SAA-

La Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, fue creada mediante el Acuerdo Gubernativo Número 136- 2002, y su reglamento fue creado por el Acuerdo Gubernativo Número 181- 2002, en el año 2002. Tres años después, en el año 2005, se realizan reformas mediante el Acuerdo Gubernativo Número 150- 2005: “La Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos Sobre la Tierra (CONTIERRRA), pasa a ser parte de la estructura administrativa de la secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República.”

Recientemente, esta Secretaría fue cerrada por el gobierno actual, juntamente con la Secretaría de la Paz – SEPAZ. Luego de una serie de procesos internos de reestructuración durante los años 2004 y 2007. Fecha desde la cual se vino en descenso. Es importante mencionar que esta Secretaría nunca fue bien vista por el sector agro empresarial, particularmente la Cámara del Agro. Aun así, logró diseñar varias políticas relacionadas con la realidad agraria, que se quedaron en documentos, como suele suceder. Algunos de los logros que analistas identifican de esta Secretaría clausurada son:

“...hasta enero de 2019 (el dato de 2020 aún no se conocía cuando se tomó la decisión y se ordenó el cierre de la Secretaría) la SAA tenía registrados 1461 conflictos de tierras que se encontraban en proceso de atención, es decir, en proceso de resolución mediante métodos alternos, tales como mediación, conciliación y negociación. Una mirada a las estadísticas recogidas en los informes mensuales y anuales que dan cuenta del monitoreo de los procesos de atención a los conflictos muestra que la intervención de la SAA a través de la Subsecretaría de Resolución de Conflictos y sus más de 15 sedes regionales, ha posibilitado la resolución de alrededor de 500 casos por año. De 1997 a 2016 ingresaron a la SAA 8080 casos para ser atendidos; en ese mismo período resolvió por métodos alternos 6695 conflictos de tierras, viéndose beneficiadas

1,187,500 personas. Solo en el 2018, la SAA finalizó los procesos de atención y resolución de 513 casos, con lo que se vieron beneficiadas 131,163 personas; ese mismo año ingresaron 560 nuevos casos de conflictos.” (Villatoro, N. 2020)

En todo caso, el cierre de la SAA expresa la posición del gobierno actual sobre el tema agrario y su desinterés total en cuanto a los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz y sobre todo para la resolución de la conflictividad agraria del país. Es una decisión totalmente favorable para la Cámara del Agro del sector privado de las grandes empresas oligarcas.

Registro de Información Catastral -RIC-

El Registro de Información Catastral de Guatemala (RIC), se crea mediante el Decreto Número 41-2005, del Congreso de la República de Guatemala del año 2005, en el marco del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, con el objetivo de promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatorio. En su artículo 2, establece su naturaleza y objeto:

“El Registro de Información Catastral es la autoridad competente en materia catastral, que tiene por objeto establecer, mantener y actualizar el catastro nacional, según lo preceptuado en la presente Ley y sus reglamentos. Todas sus actuaciones y registros son públicos. Los interesados tienen derecho a obtener en un tiempo prudencial, con las formalidades de ley y sin limitación alguna, informes, copias, reproducciones y certificaciones de las actuaciones a costa del interesado.”

Esta instancia actúa en coordinación con el Registro General de la Propiedad sin perjuicio de sus atribuciones específicas y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), las Municipalidades, El Instituto Geográfico Nacional (IGN), El Instituto de Antropología, Etnología e Historia (IDAEH), El Fondo de Tierras (FONTIERRAS), la Comisión de Áreas Protegidas (CONAP), la Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado (OCRET) y La Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia (SAA).

Balance general FONTIERRAS, SAA, RIC (2018)

(Velázquez 2020: p. 28)⁴

FONTIERRAS	Crédito para adquisición de tierras a familias campesinas.	Alrededor de 20,000 familias, beneficiadas con acceso a tierra, en propiedad a través de créditos. Adquisición de 290 fincas. De 1997 a la fecha.	Subsidio y crédito para arrendamiento de tierra, por un año, sin opción de compra. Objeto: cultivo de alimentos básicos. 575,000 familias beneficiadas.
SAA	Resolución de conflictos.	Un promedio de 300 conflictos, finalizados ²³ por año –“finalización”, no significa necesariamente solución	Sin embargo, el número de conflictos agrarios se mantiene en los últimos seis años con una frecuencia anual de 1300

⁴ A partir de información de Plaza Pública, Fondo de Tierras, Memorias e informe de Gobierno 2018, presentado en enero 2019.

		del diferendo.	conflictos.
RIC	Registro de Información Catastral	68 zonas en proceso catastral que equivale a igual número de municipios.	38 zonas han concluido el levantamiento de datos.

Tabla 4 Balance General FONTIERRAS, SAA, RIC (2018)

Es importante mencionar que el Registro de Información Catastral, antes de su aprobación, inició desde 1998 proyectos piloto en varios departamentos del país para la regularización y levantamiento catastral, a través de la Unidad Técnica Jurídica (UTJ) de La Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra (PROTIERRA), que en su momento era una unidad del Ministerio de Agricultura (MAGA). (Gramajo Tipáz, M.T. 2008).

La importancia del Registro de Información Catastral – RIC consiste en:

“La protección del derecho de las comunidades indígenas sobre sus tierras y los recursos naturales, en los términos expuestos en el AIDPI, está en gran medida, a cargo del REGISTRO DE INFORMACIÓN CATASTRAL como entidad del Estado que tiene por objeto establecer, mantener, y actualizar el catastro nacional, para lo cual desempeña funciones relacionadas, no solo con la recolección, sistematización, registro y actualización de la información sobre las tierras indígenas, sino proveerla al Registro de la Propiedad y a otras entidades para la definición de los problemas nacionales relativos a la propiedad y la tenencia de la tierra, y el diseño de planes, programas y proyectos para su solución.” (CEIDPAZ, 2009:131).

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA-

Además de la institucionalidad agraria derivada de las readecuaciones desde 1980 y de los Acuerdos de Paz desde 1996, la institución estatal que mantiene la directriz en términos agropecuarios es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación -MAGA. Cuyos antecedentes datan de 1871 y fundamentado en el Decreto Legislativo 51-81 de diciembre de 1981 y en el Decreto No. 114-97 Ley del Organismo Ejecutivo.⁵

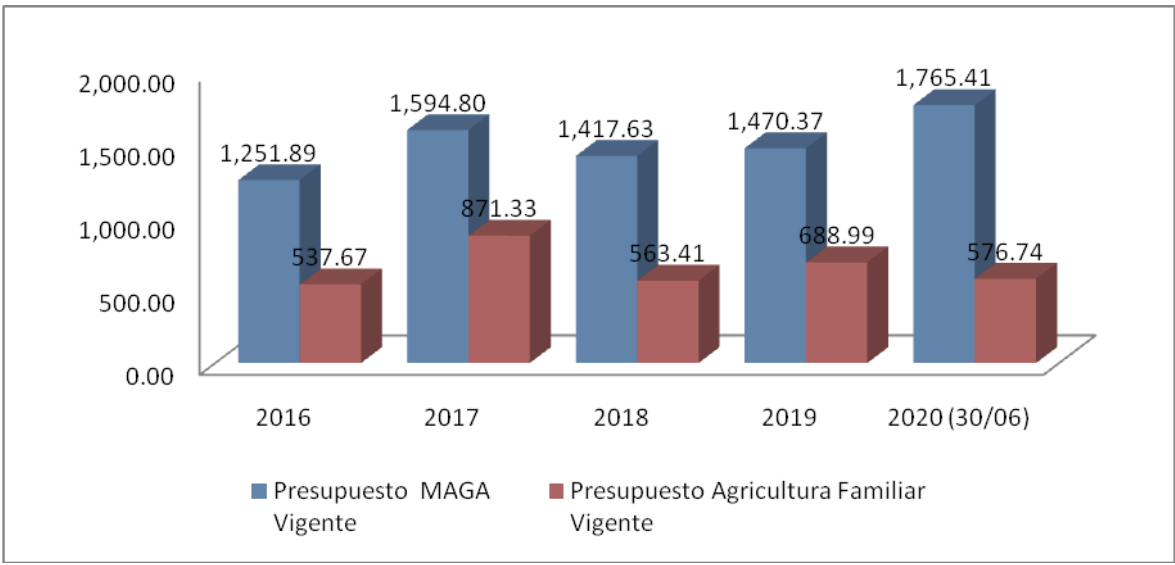
⁵ En términos generales, el proceso histórico de la realidad agraria y del desarrollo institucional para su abordaje, desde 1871 hasta la fecha, está caracterizado por la hegemonía de los intereses de los terratenientes agroexportadores. En tal sentido “Es evidente que, respecto de la jurisdicción agraria, las leyes fueron modificadas para favorecer a los terratenientes, pero no a los indígenas. Si se trataba de propuestas tendentes a la justicia agraria, éstas eran tratadas como si subvirtieran el orden y socavaran las bases de la sociedad guatemalteca de cuyas principales ideologías de legitimación continúa siendo la propiedad privada como concepto absoluto.” (Camacho Nassar, C. 2010:19).

Este ministerio tiene como mandato central atender los asuntos concernientes al régimen jurídico que rige la producción agropecuaria, forestal e hidrobiológica, así como aquellas que tienen por objeto mejorar las condiciones alimenticias de la población, la sanidad agropecuaria y el desarrollo productivo nacional.

A través de los acuerdos gubernativos 278-98, 746-99, 90-2003 y 271-2004, se establece entre sus funciones: formular y ejecutar la política agropecuaria;

- Definir la política de ordenamiento territorial;
- Formular la política de servicios públicos agrícolas, pecuarios, fitozoosanitarios y de los recursos hidrobiológicos;
- Política de educación agropecuaria;
- Políticas de comercio exterior;
- Impulsar el desarrollo empresarial de las organizaciones agrícolas, pecuarias e hidrobiológicas;
- Políticas de seguridad alimentaria,
- Ejercer control, supervisión y vigilancia en la calidad y seguridad de la producción, importación, exportación, transporte, registro, disposición y uso de productos plaguicidas y fertilizantes.

Es importante tener presente que el MAGA tiene participación directa en la institucionalidad agraria del país a través de las presidencias del Consejo Directivo del RIC y el Fondo de Tierras. En la gráfica 5 vemos la serie histórica del presupuesto vigente del MAGA y el presupuesto vigente para el programa Agricultura entre los años 2016 y 2020 (30 de junio).



Gráfica 5 Análisis histórico del presupuesto vigente del MAGA y el presupuesto vigente para el programa Agricultura familiar (2016-2020) (CBI AF 2021: 22)⁶

⁶ Informe Nacional de Agricultura Familiar en Guatemala. (2021) CBI ILC LAC.

Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015), del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación – MAGA.

Este Programa fue elaborado por el MAGA con apoyo de la FAO. Surge “para dar respuestas integrales a las prioridades nacionales –tales como el desarrollo rural y las urgencias nacionales definidas en el Pacto Hambre Cero– y activar y adecuar la PNDRI. Por lo tanto, el programa tiene como población meta/priorizada a los habitantes del área rural que hacen agricultura familiar en condiciones de pobreza y pobreza extrema, condiciones que se asocian con los mayores resultados del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y desnutrición crónica”. Plantea tres ejes estratégicos:

- Incremento sostenible de la producción familiar campesina para la seguridad alimentaria;
- Acceso a mercados e inclusión en cadenas de valor;
- Desarrollo institucional para la agricultura familiar.

Una de las limitantes para un abordaje estructural de la realidad agraria, es que el enfoque que se impone desde el Plan de desarrollo nacional Katún 2032 de SEGEPLAN, que coincide completamente con el plan nacional de competitividad del CACIF, es el enfoque de las nuevas ruralidades que busca la des-agrarización y des-campesinización de las comunidades rurales. Por esta misma razón la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, PNDRI no encuentra eco en las políticas públicas y por las mismas razones la iniciativa de ley 40-82, Ley de Desarrollo Rural Integral, está engavetada en el Congreso de la República.

A partir de esta recuperación de los procesos de readecuaciones jurídico-institucionales relacionadas con la institucionalidad agraria del país, se puede concluir, de acuerdo Velásquez:

“Guatemala adolece de marcos legales democráticos que favorezcan la resolución negociada, judicial o extrajudicial de la conflictividad agraria. No existe, en el país, la institucionalidad necesaria en el ámbito judicial para dirimir los conflictos agrarios: no existe la jurisdicción agraria, y la legislación sustantiva y procesal que le dé soporte. La «resolución» judicial sobre los principios del Código Civil tiende a alargar indefinidamente los procesos en desmedro de la parte más débil en los procesos: el campesino indígena. Además, la acción punitiva del Estado, a través del Código Penal, criminaliza la reivindicación campesina e indígena por la tierra.” (Velásquez, H. 2011:26).

Y la pregunta sobre cómo afrontar el problema de la desigual estructura de la tenencia de la tierra sigue vigente, así lo ha documentado el análisis de CONGCOOP:

“Si los programas de reparto o distribución de tierras de 1954 a mediados de la década de 1980 mediante el impulso de la colonización de tierras vírgenes del Estado han fracasado, lo mismo que el modelo del mercado, particularmente la reforma agraria asistida por el mercado propuesta por el Banco Mundial, ¿cómo afrontar el problema de la desigual estructura de la tenencia de la tierra

de tal manera que se logre por lo menos democratizar el acceso y la tenencia de la tierra?” (IDEAR/CONGCOOP. 2014:50)

En este contexto, el PAFFEC es fundamental para impulsar el desarrollo rural mediante el apoyo técnico y financiero de pequeños productores campesinos. No obstante, las críticas, relacionadas con la entrega de alimentos y fertilizantes, en lugar de la implementación de proyectos productivos, el Programa tiene la capacidad de ayudar a la población campesina del país. El actual gobierno, no ha mostrado interés en el bienestar del campesinado guatemalteco. Una muestra alarmante de ello ha sido la no aprobación de un presupuesto para el PAFFEC para el 2021. La polémica suscitada por la propuesta presupuestaria para dicho año generó una serie de manifestaciones sociales que alcanzaron un alto grado de violencia y represión. Si bien, esto ocasionó que la propuesta de presupuesto nacional fuera anulada, el PAFFEC quedó sin financiamiento.⁷

Año	Ejecución Financiera			
	Asignado	Vigente	Devengado	% De Ejecución
2016	81.06	173.02	149.28	86.28%
2107	7.84	242.58	240.83	99.28%
2018	7.84	135.79	135.01	99.43%
2019	77.74	378.37	375.84	99.33%
30/06/2020	255.66	244.92	66.32	27.08%

Tabla 5 Ejecución presupuestaria del programa Agricultura Familiar PAFFEC Serie histórica 2016-2020 I(CBI AF 2021)

La Tabla 5 muestra el estado de ejecución del PAFFEC en un periodo comprendido desde el año 2016 hasta mediados del 2020, es decir, durante el periodo de gobierno del presidente Jimmy Morales hasta el primer semestre de gobierno de Alejandro Giammattei. La falta de presupuesto para el PAFFEC a dejado a la población campesina en mayor abandono y en peligro de agravar la situación de hambre y pobreza en el campo.

Situación del derecho de los pueblos indígenas y campesinos Guatemala

La institucionalidad agraria es responsable de trabajar en forma articulada con la sociedad civil para defender los derechos campesinos y de los pueblos indígenas, guiados por principios que respeten la diversidad étnica, cultural, climatológica, política y de género. Sin embargo, las

⁷ “Anulan en Guatemala el presupuesto que motivó las movilizaciones que acabaron con el Congreso en llamas” <https://www.bbc.com/mundo/noticias-america-latina-55089780>

políticas y programas vigentes que abordan la problemática agraria y el desarrollo rural se alienan a la visión empresarial promovida por agrupaciones contrarias al modelo de economía familiar campesina y al derecho territorial indígena, como lo son la Cámara del Agro (CAMAGRO) y El Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF).

En un reciente comunicado, firmado por más de cuarenta organizaciones sociales, ONG, plataformas, movimientos sociales y radios comunitarias se manifestaron en contra de:

34

La creación del Observatorio de la Propiedad por parte del CACIF, que busca articular a las Cámaras Empresariales con la institucionalidad del Estado en defensa de la propiedad privada de la tierra, es contraria al espíritu y los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz. Después de la firma de la Paz, se creó la Secretaría de Asuntos Agrarios como la estructura del Estado que debía abordar y resolver los conflictos agrarios, investigando y documentando técnicamente los casos, y mediante mecanismos de diálogo y concertación entre las partes en conflicto en igualdad de condiciones.

Además, denunciaban la desarticulación de la institucionalidad agraria del país.

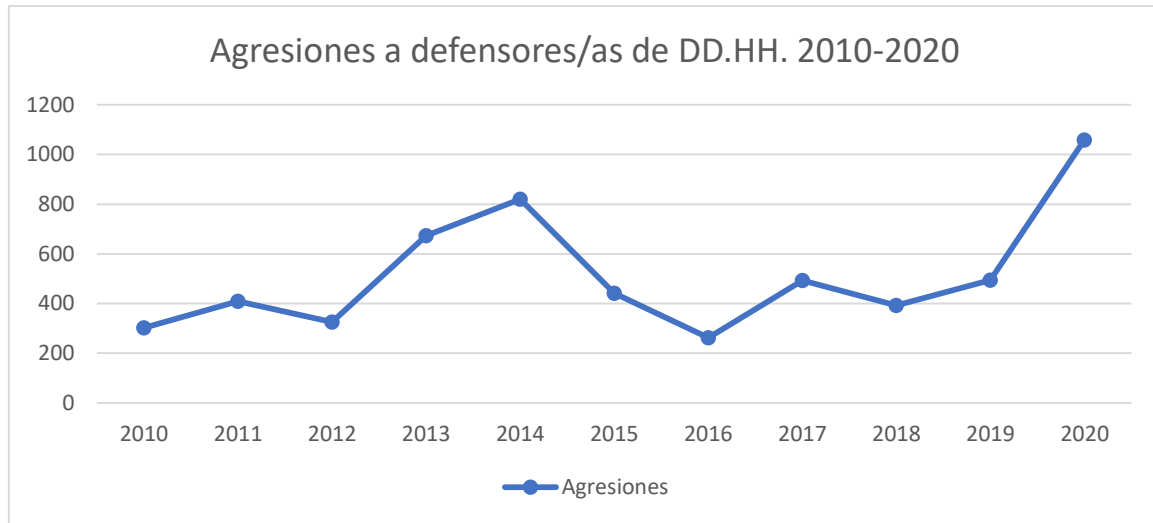
Junto a la desarticulación de la institucionalidad de la paz y su traslado a la denominada Comisión por la Paz y los Derechos Humanos (COPADEH), el gobierno del Presidente Giammattei canceló la Secretaría de Asuntos Agrarios, sin que exista a la fecha claridad sobre el destino de los expedientes de los casos de conflictos agrarios, los estudios técnicos realizados en apoyo a los mismos y los archivos propios de esta dependencia; como tampoco sobre los procedimientos para su seguimiento, avance y resolución. Nos preocupa, sobre todo, que se garantice el debido resguardo de los registros de propiedad, cuya vulnerabilidad ante alteraciones y sustracciones, ha sido evidente en el pasado reciente. (Comunicado 11 de abril del 2021).

Esta postura oficial del Estado, promovida a su vez por el gobierno central, no solo no resuelve los problemas estructurales del país relacionados con la tierra y el territorio, el trabajo campesino y la soberanía alimentaria, sino que genera un clima de abandono y marginación, que se traduce en una ola de violencia hacia las personas, comunidades y organizaciones campesinas e indígenas en defensa pacífica de sus derechos.⁸

Debido a la ineficacia institucional para atender las demandas y necesidades de la población campesina, y frente a la discriminación hacia el modelo de economía familiar campesina e indígena por parte del Estado de Guatemala, las comunidades y organizaciones campesinas se encuentran organizadas para defender sus derechos, y luchar por el reconocimiento de tierras

⁸ A partir de informes, comunicados y presentaciones realizadas por UDEFEGUA. En enero -septiembre del 2020 se registraron 844 agresiones, de las cuales: 303 fueron por hostigamiento; 287 por criminalización; 86 denuncias jurídicas sin fundamento; 15 detenciones ilegales y 15 asesinatos.

ancestrales, colectivas y, en el caso de trabajadores de fincas, sus derechos de indemnización laboral irresueltos.



Gráfica 6 Agresiones a Defensores/as de DD.HH. (2010-2020) (Elaboración propia a partir de datos de UDEFEGUA)

Las personas campesinas se convierten en actores clave en la defensa de los Derechos Humanos, campesinos y de los pueblos indígenas. Sin embargo, esta labor es criminalizada y muchos defensores y defensoras han sido víctimas de represión, intimidación y asesinato.

La Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos en Guatemala - UDEFEGUA- ha monitoreado cerca de 5300 ataques a defensores y a defensoras de Derechos Humanos entre los años 2000 y 2018. En su informe del 2017, contabilizó 493 casos, es decir, un incremento del 87 % respecto al 2016, debido a la tragedia ocurrida en el Hogar Seguro.⁹ Y en 2020, en contexto de la reactivación del “pacto de corruptos” las cifras se duplicaron, registrándose un total de 1059 casos de agresiones, intimidaciones, censura y ataques a personas defensoras de DDHH.

En 2018 la Coalición internacional por el Acceso a la Tierra en América Latina y el Caribe -ILC LAC (por sus siglas en inglés)- presentó un informe sobre la situación de los derechos de la población campesina en Guatemala denominado *Perder la vida por defender la tierra* en el cual se declaraba que:

Es causa de alarma y preocupación el número de personas defensoras de derechos humanos asesinadas en pocas semanas y la ausencia de respuesta por parte del Estado. Desde inicios de 2018 hasta la fecha, 19 defensoras y defensores de derechos humanos han sido asesinadas y asesinados. Muchas personas más han sufrido amenazas, intimidaciones y persecuciones, tendencia que va en aumento. A pesar de que las amenazas son regularmente denunciadas, se evidencian pocos intentos serios por parte de las autoridades

⁹ <https://nomada.gt/tag/ninas-del-hogar-seguro/>

de investigar y juzgar estos ataques bajo el debido proceso con el objetivo de sancionar a los perpetradores; tampoco se observa un interés genuino por ofrecer la protección necesaria a quienes defienden los derechos humanos. (ILC LAC 2018: p. 7).

Dicho informe señalaba a Estado de Guatemala de ignorar las voces de las y los campesinos, así como las necesidades y demandas de la población rural que viven fundamentalmente de la agricultura campesina y que pertenecen mayoritariamente a alguna etnia indígena. Esto se expresa sobre todo en el actuar de las instituciones públicas, tanto desde la institucionalidad agraria como desde el sistema de justicia y el cuerpo de leyes que norman la regularización, acceso, tenencia y seguridad de la tierra para campesinos.

Actualmente, la ley está siendo utilizada como una herramienta adicional de opresión —particularmente el derecho penal—, en lugar de ser un instrumento para garantizar los derechos de las personas y las comunidades. Es materia de profunda preocupación que los propios mecanismos del Estado, responsables de la protección de derechos humanos, sean consistente e intencionalmente manipulados. (ILC LAC 2018: p.40).

Debido a ello recomendaba con urgencia que se formalizara, mediante políticas y leyes, e inmediatamente con prácticas de gobierno e institucionales, el reconocimiento de las personas defensoras de los Derechos Humanos y se las protegiera en su labor.

El trabajo de las defensoras y defensores de los derechos humanos es víctima de una hostilidad estatal cada vez más palpable. Ya no se trata de actos aleatorios: se puede afirmar que las acciones de violencia contra las personas que defienden los derechos humanos se han convertido en un patrón sistemático de persecución; ello genera gran inquietud, porque surge la posibilidad de que el país vuelva a los patrones de violencia del pasado. Existe una necesidad urgente de que el Estado ofrezca seguridades a la ciudadanía, especialmente a quienes viven en comunidades rurales e indígenas: debe aplicar medidas significativas para defender sus derechos a la vida, a la tierra y a la libertad de organización pacífica, consagrados en la Constitución de Guatemala y en las normas internacionales de derechos humanos ratificadas por el Estado. (ILC LAC 2018: p.40).

La violación de los derechos campesinos e indígenas se agudiza en el caso de las mujeres, ya que la problemática histórica es cruzada por el género, como factor determinante en el proceso de vulneración y la búsqueda del reconocimiento efectivo y respecto a los Derechos Humanos.

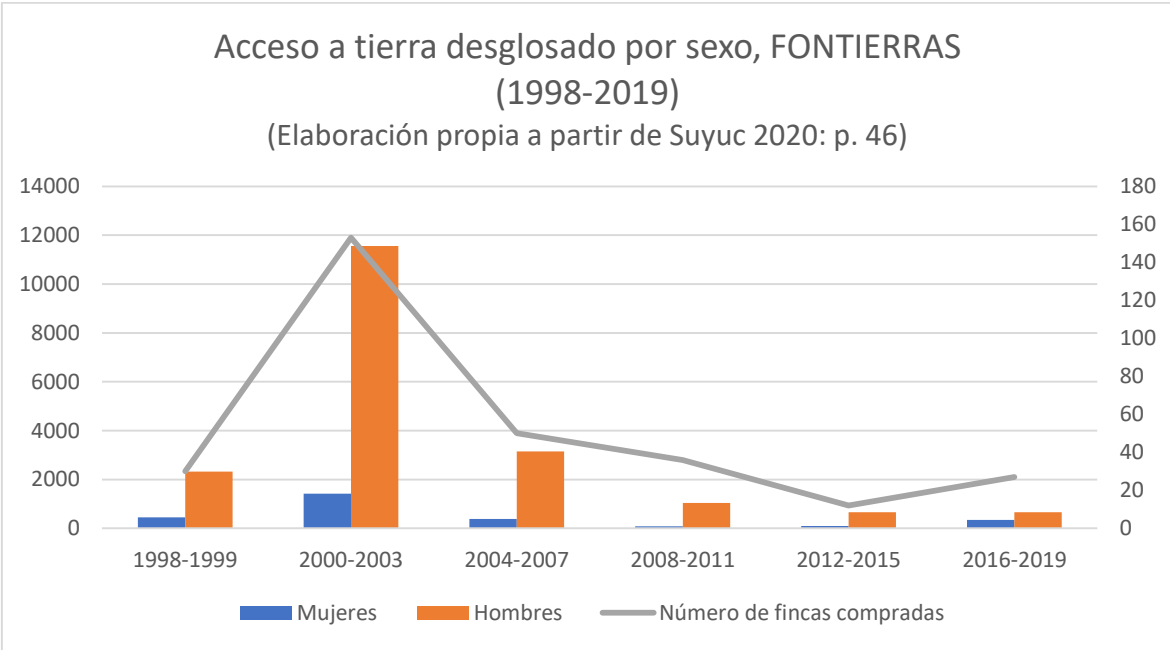
El derecho a la tierra de las mujeres

La discusión sobre el acceso a tierras para mujeres es relativamente reciente. Es a finales de los años 90s cuando se comienza a hablar públicamente sobre el desigual acceso a la tierra entre

hombres y mujeres, y la necesidad de ayudar a estas últimas a mejorar sus oportunidades de desarrollo mediante la propiedad de la tierra y capital productivo. La estructura patriarcal, tanto en las comunidades como desde el estado, constituye un doble reto para las mujeres. De ahí que sean necesarios mayores esfuerzos sociales para lograr condiciones de equidad y justicia de género. En el caso del acceso a la tierra

En Guatemala, el porcentaje de participación de las mujeres en programas de acceso a la tierra ha sido escaso a través de la historia –desde la condición de servidumbre durante la Colonia, que les impedía a las mujeres el acceso a la tierra por derecho propio–, constituyéndose en un 8% de las beneficiadas de los programas del Instituto de Transformación Agraria –INTA– (1962-1996); en el 1% de los programas de la Fundación del Centavo (1984); y el 10.76% del Programa de Acceso a Tierras del Fondo de Tierras (1998-2014). (Privado, febrero 15, 2017).¹⁰

Para las mujeres, uno de los mayores logros en la búsqueda de equidad fue el reconocimiento de la figura de *copropiedad* sobre la tierra en la Ley del Fondo de Tierras, responsabilidad que las autoridades del FONTIERRAS han ignorado sistemáticamente, ya que, exceptuando el caso de mujeres solteras, al momento de la titulación se continúa haciéndolo solo para los hombres y no en forma compartida (Castillo, 2018: p. 105).¹¹



¹⁰ <https://desarrollohumano.org.gt/blogs/el-derecho-a-la-vida-las-mujeres-y-el-acceso-a-la-tierra/>

¹¹ “La copropiedad quedó expresamente reconocida en el Artículo 20, en el que sin ninguna ambigüedad se precisa que “con excepción de los casos en que la familia beneficiaria tenga padre o madre soltero o soltera, los títulos serán emitidos a favor de los cónyuges o convivientes, jefes de la familia beneficiaria” (Congreso de la República, 1999: 11).” (Castillo, 2018: p. 105).

Las cifras oficiales reportadas por el FONTIERRA muestran que, general, el acceso a tierra ha ido decreciendo. Uno de los principales problemas a los que las personas campesinas se enfrentan cuando se involucran un proceso de acceso a tierra ayudados por el FONTIERRAS es la deuda, la cual, por la falta de asistencia técnica en la producción, suele convertirse en una carga impagable. Más adelante profundizaremos en ello.¹²

A partir del análisis de Suyuc (2020: p. 45) entre los años 1998 y 2019 el FONTIERRAS compró 308 fincas, con las que fueron beneficiadas 22,363 familias, de las cuales el 12% fueron mujeres (2,777), frente al 87.48% de hombres beneficiados (19,397). En la Gráfica 3, en lado izquierdo, se indica el número de beneficiarios de acceso a tierra. En la derecha, el número de fincas compradas indicadas por la línea en la serie histórica.

Un ejemplo relevante sobre cómo la deuda y el abandono estatal afecta a las mujeres que buscan acceder a tierra recientemente. En 2016 la Junta Directiva del FONTIERRAS “Política para facilitar a las mujeres campesinas, mayas, garífunas, xincas y mestizas el acceso a la propiedad de la tierra y otros activos productivos”. Este instrumento cobró importancia en su momento debido a que pretendía atender a las mujeres sin tierra de manera especializada, sin embargo, la institución carece de voluntad política para implementarla adecuadamente.

En reciente foro virtual, en el que participaron representantes de diputados, organizaciones campesinas, ONG y la institucionalidad agraria. Cesar Martínez, el Subgerente del FONTIERRAS comentó al respecto:

“La política se ha venido trabajado y nosotros beneficiamos a las familias. Tenemos un caso muy concreto también en Champerico. No recuerdo el dato ahorita muy concreto, pero, 70 familias, o 70 mujeres fueron beneficiadas con un crédito para la compra de una finca en Champerico. Está con asistencia técnica vigente y tiene capital de trabajo. Ellas han tenido algunos problemas organizacionales al interno. Sinceramente algo muy común que pasa con las organizaciones. Los liderazgos a veces no están bien cimentados, algunas veces hay ciertos niveles de oportunismo. Pero estamos trabajando en eso. Y está vigente la política, es decir, en la medida de que tengamos una demanda de mujeres, de organizaciones formadas por mujeres, nosotros les otorgamos un

¹² El análisis sobre la incapacidad del mecanismo de mercado para asegurar este derecho ya ha sido señalado en muchas ocasiones. Véase el ya clásico estudio de Pedroni, G. y Porres, A. (1991) Políticas Agrarias, Programas de Acceso a la Tierra y estrategias de comercialización campesina. FLACSO, Guatemala. Colección Debate No. 11.

crédito de una finca, siempre y cuando exista una oferta.” (Webinar 21/04/2021)¹³

Martínez culpa a los grupos de mujeres por tener problemas de liderazgo y oportunismo, y a una supuesta “falta de demanda”. Declaraciones que solo ayudan a evadir la responsabilidad del FONTIERRAS y del Estado de Guatemala para con las mujeres campesinas sin tierra. El abandono estatal hacia la población campesina y la priorización de la agricultura de exportación y monocultivos frente a los sistemas productivos campesinos, repercuten en la sostenibilidad de políticas de acceso a tierra. Según Suyuc:

Las políticas son documentos guías, pero no tienen la fuerza necesaria para que el gobierno las tome y las lleve a la práctica. (...) Las organizaciones de DD.HH. hemos tenido que construir políticas de género, y aun así seguimos manifestando que no hay acciones a favor de las mujeres. En la institucionalidad pública todavía es más débil. Las políticas están, pero en la práctica se siguen teniendo conductas que favorecen principalmente a los compañeros hombres. (Suyuc, Comunicación personal, 22/04/2021).

Descripción	año	Asignado	vigente	Ejecutado
Incentivos económicos a organizaciones de mujeres para el establecimiento de actividades productivas	2015	6.30	0.00	0.00
Apoyo a grupos de mujeres para el establecimiento de actividades productivas	2016	2.31	1.21	0.00
	2017	2.31	0.00	0.00
	2018	2.31	0.00	0.00
	TOTAL		13.23	1.21

Tabla 6 Serie histórica del presupuesto asignado a mujeres 2015-2018 (CBI AF 2020: 26)

¿Quién establece esas prioridades? Se trata de un problema tanto del modelo de Estado como de la orientación del gobierno, afín a las elites económicas del país. En esta línea, el subsecretario del Fondo de Tierras declara que el problema del acceso a tierras para mujeres es un problema de las organizaciones y del liderazgo de las mujeres, responsabilizando a la institucionalidad sobre la cobertura de este derecho.

Con el tema de las mujeres, lo que siempre nos ha dicho, que nosotras no tenemos propuesta. Pero lo que pasa es que nosotras si hemos realizado propuestas. Y con todo, con esta la política no ha sido resuelta esa parte. (Suyuc, comunicación personal, 22/04/2021).

Esta misma postura comparten las organizaciones campesinas e indígenas en Guatemala, quienes trabajan por un desarrollo rural alternativo, acorde a la cultura y estructura social de las comunidades campesinas e indígenas. Dalila Vásquez, de la organización Madre Tierra, hace

¹³ Webinar Plan de reconstrucción y el acceso a la tierra. Coordinado por el Instituto por la Democracia -ID- de CONGCOOP y la plataforma ENI Guatemala el 21 de abril del 2021.

referencia al las practicas excluyentes hacia las mujeres por parte del Estado e incluso en las propias organizaciones sociales, a pesar de los compromisos internacionales y políticas en materia de justicia de género.

El sistema patriarcal se sigue reproduciendo en los espacios, no se ha logrado una unión de fuerza, aun con las acciones estratégicas, como el congreso campesino, declaraciones, foros, organizaciones campesinas con discurso de enfoque de género, pero reproduciendo las prácticas excluyentes y patriarcales al final las mujeres siguen siendo excluidas.

El acceso a la tierra es uno de los grandes problemas y dificultades, aunque las mujeres hemos avanzado generando propuestas, hemos demandado, denunciar y visibilizar, tenemos una gran pared el sistema racista, clasista y patriarcal. Seguimos en la lucha por mejorar nuestra vida. (Vásquez, comunicación personal, agosto 2020)

El problema de la exclusión de las mujeres es un problema del sistema social, la manera en la que se estructuran y legitiman las relaciones entre hombres y mujeres. Leocadio Juracán, líder del Comité Campesino del Altiplano -CCDA- explica que la existencia de leyes ineficaces, que solo reconocen en papel los derechos las mujeres y hombres campesinos, tienen raíces profundas en la historia de la sociedad guatemalteca. Es muy preocupante que el gobierno actual, en lugar de intentar superar estos problemas, cierra las vías para una resolución pacífica de la conflictividad agraria nacional.

La mayor traba ha sido la ley, débil reconocimiento para que las mujeres accedan a la tierra. Hay un discurso en el Fondo (FONTIERRAS), pero no es cierto. El cierre de la oficina de la mujer (CEPREM) lo muestra.

El Fondo (FONTIERRAS), sigue teniendo una visión empresarial. Se debe tomar las resoluciones del IV Congreso de los Pueblos, de cómo implementar una economía popular colectiva de los pueblos, sin destruir el medio ambiente, respetando la vida, a naturaleza el derecho colectivo por el buen vivir.

La problemática agraria es de carácter estructural, profundo y amplio, hace falta un Código Agrario, los Tribunales Agrarios deben ser parte de un Ministerio Agrario. (Juracán, comunicación personal, 12/08/2020).

Las organizaciones sociales campesinas e indígenas en Guatemala, han asumido, desde hace casi medio siglo, el papel que el Estado le corresponde en la atención a la población rural y la lucha por el respeto a los Derechos Humanos, mediante la elaboración de propuestas realistas (planes de trabajo, mesas de diálogo, iniciativas de ley y de política pública) para impulsar un desarrollo social rural en forma sostenible y con respeto de la diversidad cultural del país, así como para procurar vías pacíficas para resolución de los miles de conflictos de origen agrario. A continuación,

presentamos un balance actual sobre el funcionamiento de la institucionalidad agraria y sus principales desafíos para realizar el derecho a la tierra, en forma segura y equitativa.

¿Hay avances en el tema agrario?

Los representantes de las organizaciones sociales consultadas valoran en forma positiva los orígenes de la institucionalidad agraria moderna, enmarcada en los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz. Esta perspectiva permite apreciar los altibajos sucedidos desde finales del siglo XX hasta el día de hoy, en el que se presencia un abrupto desmantelamiento de las instituciones surgidas en esos años, como la eliminación de la SAA, COPREDEH y la SEPAZ. Dalila Vásquez se refiere al FONTIERRAS en sus primeros años:

41

Al inicio del FONTIERRAS, hubo algunas respuestas positivas, gracias a la organización y trabajo duro de las personas, no por voluntad institucional: en mi comunidad se lograron dos cosas: 1. Condonación de la deuda después de haber recibido una tierra sobrevalorada y 2. Las mujeres quedaron como propietarias de la tierra. También ayudo el contexto político de los Acuerdos de Paz, y la activa participación de la sociedad. (Vásquez, comunicación personal, agosto 2020)

Sin duda, el surgimiento de tales instituciones fue un esfuerzo del movimiento campesino y la sociedad civil organizada. El FONTIERRAS para responder a la demanda por la tierra mediante un mecanismo de “mercado” y posteriormente, la SAA, para la resolución pacífica de los numerosos conflictos agrarios, generados por el acaparamiento de tierras por parte de finqueros, terratenientes y empresas extranjeras.¹⁴ Según Aguirre “No se puede hablar de avances, al contrario, son retrocesos. Los primeros años una apuesta por la compra, pero con endeudamiento, tierra sin productividad. Más que avances tenemos retrocesos.”

Hablar de avances es muy ambicioso, partiendo de la institucionalidad agraria que tenemos, nacidos de los Acuerdos de Paz. (...) Si bien tenían finalidad, fue el acuerdo más débil, la temática de la tierra junto con lo fiscal, son los más polémicos (...) Es por ello complicado hablar de avances, la trayectoria del FONTIERRAS desde el origen, desde la concepción, no habría posibilidad de avances en el desarrollo agrario, pero si una institucionalidad surgida de los Acuerdos de Paz, ante un estado débil, para atender el Desarrollo agrario. Desde los inicios del FONTIERRAS, los grandes beneficiarios fueron los finqueros, los campesinos y campesinas con tierras improductivas y endeudadas. (Aguirre, Comunicación personal, agosto 2020)

¹⁴ Según Helmer Velázquez, entre 1996 y 2004 la SAA “funcionó medianamente” ya que “tenía cierta capacidad de mediar”, y contaba con fondos para emergencias. “Pero tenía un programa que es clave (y) que se le quitó. Era la capacidad de hacer estudios históricos registrales. Ese era el activo más importante de las secretarías de Asuntos Agrarios. Entonces uno podía saber de dónde vino esa tierra desde la colonia para acá y por eso no les gusta a los terratenientes.” (Velásquez, comunicación personal, 31/08/2020).

En opinión de Leocadio Juracán, si bien los Acuerdos de Paz fueron el marco para la creación de una nueva institucionalidad agraria, actualmente ésta se encuentra debilitada. Por otra parte, valora la coyuntura actual, propicia según él, para el fortalecimiento del movimiento campesino.

El contexto actual, es propicio para abordaje del tema agrario, el confinamiento debió servir para organizarnos por los distintos medios convocarnos a reuniones, círculos de estudio, asambleas. Este gobierno justifico el endeudamiento público y poco nos pronunciamos, nos debilitamos frente a las movilizaciones, pero ahora tenemos un reto muy grande.

En los últimos cinco años, el presupuesto para el FONTIERRAS se vio afectado por los gobiernos corruptos. Las causas de fondo es seguir castigando al campesino y privilegiar a los terratenientes. No es para los funcionarios en turno, es para mantener a los terratenientes. Es una política para debilitar al campesino. Es un problema profundo y estructural. (Juracán, comunicación personal, 12/08/2020).

Frente a la ineficacia del Fondo de Tierras, las comunidades campesinas e indígenas han exigido el reconocimiento del derecho ancestral sus tierras y territorio. Para ello han invocado a la misma Constitución.

Es importante no esperar que el Estado nos resuelva, es desde la participación de las organizaciones campesinas e indígenas, aun se cuenta con las Cédulas Reales para controles, pero serán una herramienta para la búsqueda de recuperación de las tierras. Se espera que desde la CC se pueda mantener magistrados que no respondan al sector privilegiado, para que las resoluciones apoyen a la población. (Juracán, comunicación personal, 12/08/2020).

Alejandro Aguirre, Director Ejecutivo de CONGOOP, comparte también este análisis y subraya que los únicos avances en el país en materia agraria han sido gracias a la misma población campesina e indígena en la Corte de Constitucionalidad.

Se han buscado alternativas o bien las pequeñas ventanas (de oportunidad). Ha funcionado la vía legal. Ha sido un tiempo propicio, es mínimo, pero ha sido la vía que funciona, es bueno analizarlo como pequeñas conquistas. (Aguirre, Comunicación personal, agosto 2020)

Por su parte, Omar Jerónimo, coordinador de la organización campesina Ch'ortí Nuevo Día, señala que es difícil hablar de avances en materia agraria, los supuestos avances son solo aparentes, "no hay instituciones sólidas, el Estado no es Estado. Instancias gubernamentales que funcionan para determinadas élites, hay momentos que se piensa que se avanza." (Jerónimo, Comunicación personal, agosto 2020). Reitera que los únicos avances son para el mismo movimiento campesino, en el reconocimiento de sus propios derechos y acciones puntuales, como la condonación de la deuda agraria y algunos casos de recuperación de tierras comunales.

Hay procesos de recuperación de tierra a través de los litigios, del reclamo de la propiedad de la tierra. Ahí empieza a mezclarse “soy campesino, pero también soy indígena. Tengo derecho a la tierra”. Hay una nueva construcción de lo que es la tierra para el movimiento campesino, ya no es la tierra como un medio de producción como visión capitalista, o marxista. Los campesinos son dueños de la tierra, “tierra para quien la trabaja, tierra para quien la vive”.

Desde una visión ideológica, la producción, cómo producimos, cómo distribuimos lo que producimos de manera igual, sin cuestionar el modelo de producción. Relación profunda para vivir en ella (la tierra), la disputamos para vivir en ella, hay diferencia substancial, para nuevas estrategias que no pasan por la institucionalidad. Es importante la visión que tenemos como campesinos. En eso si hemos avanzado. Como movimiento campesino, sino campesino e indígena, vivo de la tierra, pero tengo una relación con la tierra.

El Estado nunca va a aceptar que nuestra forma de pensar, si el Estado no lo acepta, no importa, esa es nuestra identidad. La identidad disputa derechos, yo ch’ortí fui a la CC y dije estas tierras son de nosotros, el Estado no acepta que yo soy ch’ortí, pero mi identidad la decido yo.”. (Jerónimo, Comunicación personal, agosto 2020)

El litigio jurídico para el reconocimiento de las tierras comunitarias como propiedad de los pueblos indígenas y campesinos ha sido posible debido a que en el RIC existe esta posibilidad. No obstante -explica Helmer Velázquez- no se ha logrado avanzar el tema de la jurisdicción agraria:

(...) en el Código Municipal (...) se le reconoce como sujetos de derechos y obligaciones a las comunidades indígenas y el golazo es que lo meten en la ley del RIC. En donde dice el catastro, (...) mandata es que las tierras indígenas deben reconocerse la propiedad de los pueblos que las habitan, habla otra vez de comunidades indígenas. (Velázquez, comunicación personal, 31/08/2020).

¿Por qué la institucionalidad no funciona?

Las instituciones agrarias actuales son la expresión del modelo de Estado y la ideología del gobierno de turno. En este caso, es evidente la influencia del sector empresarial más conservador del país en política agraria y en las decisiones de los funcionarios públicos. El agro, es visto en términos de productividad y crecimiento económico, de ahí que se dé prioridad a los cultivos de interés agroindustrial y de demanda en el mercado internacional, y se incentive el uso de semillas híbridas y de agroquímicos. Frente a ello, la economía campesina e indígena, de base comunitaria y familiar, junto a los sistemas

ancestrales de administración territorial y de conservación del suelo y el bosque, son vistos como improductivos y “atrasados”.¹⁵

Toda forma alternativa de desarrollo no solo es marginada, sino que, además, es atacada para que desaparezca. La propiedad sobre la tierra y el reconocimiento de derechos diferenciados para los pueblos indígenas son dos de los temas más polémicos en Guatemala. No es de extrañar pues, que todo intento serio por resolver las demandas campesinas sea descartado por el Estado y la oligarquía nacional. *La institucionalidad agraria debería responder a la problemática agraria histórica, pero en el país no conviene, por eso no son funcionales las instituciones. (Vásquez, comunicación personal, agosto 2020)*

44

Las instituciones agrarias que aún existen funcionan, pero no para los intereses de la población campesina más necesitada de la ayuda y la protección estatal. Tal es el caso del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, institución central en el tema agrario.

El MAGA sin mayor papel en la respuesta, muy corto el presupuesto, asistencialismo, más cuando se acercan las elecciones. No hay producción de alimentos, no hay riego, sin asistencia técnica. Hay ministros que en diferentes gobiernos pudieron responder mejor (varios ministros cercanos a la población), (pero) resultan manchados por la corrupción. Se denota que -el MAGA- no tiene fuerza ni correlación de fuerza, no ven el desarrollo rural desde la perspectiva de campesinos y no hay apuesta dirigida a las mujeres. Un Ministerio utilizado principalmente para la corrupción, como lo fue el programa de fertilizante, cuyos dueños son las grandes empresas. (Aguirre, Comunicación personal, agosto 2020)

Desde sus inicios, las instituciones agrarias han sido objeto de duras críticas por parte de la población campesina y de las organizaciones sociales. En el caso del FONTIERRAS, siempre ha sido señalado de no lograr resolver la falta de tierra para quien la necesita como principal medio para subsistir. Es innegable que el Estado debe contar con una institución que garantice el derecho a la tierra, sin embargo, muchos opinan que el FONTIERRAS debería desaparecer y dar lugar a otra entidad.

Se diseña y se esbozan ideas de política agraria o se crea institución, “avanzamos porque hablamos”. Fondo de Tierras, Registro Catastral,

¹⁵ “Para Silvia Rodríguez, investigadora y especialista en políticas ambientales nacionales e internacionales, en su texto “El Control Corporativo de las Semillas y sus consecuencias más allá de la Agricultura”, considera que las políticas de fitomejoramiento y leyes de este ámbito han convertido a las semillas en mercancías externas a los sistemas de intercambio campesinos. Para la autora, las semillas “mejoradas” como las híbridas, son promovidas por apoyos técnicos y créditos que van junto a paquetes tecnológicos de plaguicidas y abonos químicos, que en un principio son de interés de la población campesina por su rendimiento, pero luego la misma población reconoce que la capacidad de reproducción y rendimiento de este tipo de semillas va diezmado.” <https://www.chiapasparalelo.com/noticias/2021/02/volver-al-sistema-milpa-en-epocas-de-la-agroindustria/>

modernización de registro, SAA, CONTIERRA..., ahí se puede ver un avance porque se crea institucionalidad para atender el problema, pero, hay una visión conformista de la sociedad en general. (Lo cual le) pasa también al movimiento campesino “esto es para empezar”, “esto es lo único que se puede hacer”. Cuando se piensa en diseñar, se piensa primero en quién se va a oponer, no cómo debe hacerse y los cambios. Tenemos un FONTIERRAS que es solo un fondo que da créditos para la posibilidad de comprar tierras. Es una ventanilla que da crédito, colectiva o de otra manera, para acceder a una tierra. Tenía que dar asistencia técnica y no la da, por las limitantes sustanciales. Hay 14mil familias que accedieron a la tierra, pero sin acompañamiento, solos. (Jerónimo, Comunicación personal, agosto 2020)

La existencia de intuiciones y políticas, nuevas o antiguas, son tan importantes como la voluntad política para hacerlas trabajar a favor de la población campesina. Sin voluntad política, los supuestos avances son tal solo espejismos.

*Nos vendieron las tierras que no servían, pero cuando tuvieron valor, volvieron a usar la institucionalidad con grupos violentos obligaron a vender la tierra. Por eso se perdieron muchas fincas, y se montó una campaña para desprestigiar al campesino, diciendo que los campesinos venden las tierras, “esos campesinos les dan tierra y la venden”. **Avanzamos en construir institucionalidad si, resolvió el problema NO.***

No se cambió la lógica, se han instalado discursos. Hay avances que son espejismos, la Política Agraria vigente ¿sirve para algo? No. La política no es documento escrito, sino la decisión de ser. Hay inexistencia de la política en el país por eso cerraron la SAA. ¿Qué va a pasar con los papeles (archivos)? nada. ¿Qué va a pasar con la problemática agraria? (Jerónimo, Comunicación personal, agosto 2020)

¿Qué cambios se requieren?

Para comenzar a resolver desde raíz la problemática que sufre de la población campesina, impulsando un desarrollo rural integral e incluyente, es preciso plantearse un proceso de transformación del Estado de Guatemala. Durante la última década se ha venido discutiendo cada vez más sobre la necesidad de instaurar un nuevo Estado de carácter Plurinacional, para lo cual se han elaborado distintas propuestas desde la sociedad civil. No obstante, el flagelo del hambre, la pobreza, la criminalización y la discriminación, no pueden esperar. Es urgente que sean atendidos de la manera más pronta y eficaz, respetando las diferencias étnicas y de género. Por ello, junto a las transformaciones de fondo, existen cambios a corto y mediano, acciones puntuales en políticas y en prácticas, que deben emprenderse para atender a la población rural.

En el caso del Fondo de Tierras, pueden ser dos cosas:

(...) transformar el FONTIERRAS o liquidar el FONTIERRAS. La gran transformación del Fondo fue dejar de comprar y pasar a arrendar tierras, eso se ha instalado con mayor fuerza en el gobierno actual, “usted quiere tierra para trabajar, no necesita una finca, le vamos a dar una tierra ociosa, trabaje ahí, explótela y en 5 años la devuelve, para qué quiere tierra si la va a vender, se la podemos dar en usufructo” es porque esta es la visión institucional.

¿Para qué necesita tierra el campesinado en este país? Para vivir. Y vivir es producir para el campesino, no es que esté pensando volverse en el empresario exportador de productos no tradicionales. Con nuestro discurso y relación con el Estado, no necesitamos un Fondo de Tierras que ubique tierras para el campesinado, se piensa en una institucionalidad que sea la cartera y firme cheques para los finqueros y que diga que se produce.

Debe haber un REAL Fondo de Tierras, una instancia que se agencia de un banco de datos de tierras, ya sea porque sea una para expropiar, o tierras del Estado..., debe ser un “fondo que traslado de tierras”, no puede ser un fondo pequeño, no puede ser solo para 14mil familias, el banco debe tener un listado de más de 200mil familias solicitantes, así como da tierra el actual fondo serían 100 años... Se debe cambiar la visión. (Jerónimo, Comunicación personal, agosto 2020)

El mecanismo de acceso a tierras “vía mercado” tal como lo entiende el FONTIERRAS ha resultado insostenible e ineficaz. De ahí que la población con necesidad de tierra o con inseguridad sobre la posesión de ésta, no recurre al Fondo, sino que demande directamente al Estado el reconocimiento de sus derechos. En el caso de comunidades indígena-campesinas se ha optado con buenos resultados el litigio ante la Corte de Constitucionalidad. Sin embargo, la mayor parte de la población campesina no cuenta con títulos ancestrales. Su derecho a la tierra requiere de códigos y fiscalías o tribunales especializados en materia agraria, los cuales, a pesar de la demanda, no existen.

Las Autoridades indígenas para ir a las cortes para disputar ante las cortes tierras que históricamente les han pertenecido, esta es una nueva forma de considerar. Debe cambiar la institucionalidad, debe cambiar el tema de la legislación agraria, se sigue defendiendo el FONTIERRAS, pero para cambiar debemos existir los tribunales agrarios, el cambio legislativo debe darse.

Sabemos que el 35%, un tercio de la tierra tiene un título de propiedad histórica, ya las identificamos, sabemos que las tienen los finqueros, las vamos a disputar o el Fondo se encargara de comprarlas para endeudarnos. Del discurso campesino se sacó la Reforma Agraria, se despolitiza cuando nos quitan el concepto. Hay que tener clara la identidad, tenemos miedo decir que

es un problema ideológico. Se tiene miedo. (Jerónimo, Comunicación personal, agosto 2020)

La vía jurídica es una de las principales propuestas para rectificar el trabajo de la institucionalidad agraria a manera de lograr un reconocimiento pleno de los derechos de la población campesina y las comunidades indígenas, principalmente los relacionados al acceso a la tierra y la autodeterminación. *“En el MP (Ministerio Público) no hay ninguna fiscalía para asuntos agrarios, aunque se ha planteado la necesidad. Se utiliza un protocolo internacional sobre desalojos, pero ya hay acciones para que se deje de utilizar como medida.”* (Juracán, comunicación personal, 12/08/2020).

47

En este sentido, las organizaciones campesinas son agentes fundamentales para impulsar una transformación del Estado, y en particular de la institucionalidad agraria. Tal es el caso del CCDA, quienes han elaborado una serie de propuestas políticas a favor de las y los campesinos, como la creación de un Ministerio Agrario, según las resoluciones del segundo Congreso Nacional Agrario.

*En Guatemala, como en muchos países de Latinoamérica, la tierra sigue siendo eje de acumulación de riqueza y medio para el desarrollo de actividades económicas como la agroindustria y las actividades extractivas, entre otras. **Por ello es necesario que el Congreso de la República apruebe de urgencia nacional las iniciativas de Ley relacionadas con la aprobación del Código Agrario, Tribunales Agrarios y Ministerio de Agrario esto para contar con una legislación especializada y con instituciones que coadyuven a resolver la creciente conflictividad agraria producto del despojo.*** (Resaltado en el texto original) ¹⁶

Si bien el MAGA debe cambiar su concepto de desarrollo rural, y priorizar a la economía campesina, distinguiendo entre las necesidades e hombres, mujeres y jóvenes, es el FONTIERRAS la institución que debe ser reestructurada de por completo, dada la importancia de que exista en el país una entidad con la especial misión de asegurar el derecho a la tierra.

Las organizaciones campesinas, estamos organizadas. Hemos sostenido reuniones con la gerente del FONTIERRAS y el vicepresidente, sobre el plazo de caducidad del FONTIERRAS. Hay una comisión del CCDA, planteando la preocupación por el fideicomiso, hay que plantear una ampliación, pero debe haber más recursos, hay que acudir al Congreso, hay que hacer reformas a la ley del FONTIERRAS. (Juracán, comunicación personal, 12/08/2020).

Según Juracán, los requisitos para acceder a tierra mediante el FONTIERRAS deben cambiar. Inicialmente los jóvenes solteros no podían solicitar tierras, ahora esta limitación debe desaparecer para apoyar emprendimientos agrícolas para jóvenes campesinos. Algo similar sucede en el caso de las mujeres, estas no podían acceder si no estaban casadas. En este caso, las mujeres

¹⁶ <https://www.ccdagt.org/2020/10/22/resoluciones-del-segundo-congreso-nacional-agrario/>

solo eran consideradas como sujetos campesinos bajo la categoría de familia, lo cual implica la invisibilización de sus necesidades y problemáticas específicas.

Otra de las propuestas es una reforma a la Ley de Extinción de Dominio, para que las tierras expropiadas por el Estado “más de 2mil caballerías de tierra recuperadas por diferentes causas, pasen a las y los campesinos, deben dejar de estar en subastas.” (*Juracán, comunicación personal, 12/08/2020*). Esto permitiría acceder a tierra mediante un mecanismo distinto al del FONTIERRAS, el cual, como hemos visto, no es en realidad un mecanismo de mercado libre, sino una forma de comprar tierras que no son de interés para los finqueros, o más recientemente, para arrendar tierras a grandes propietarios. En ambos casos, los campesinos quedan endeudados con el estado o con los finqueros, sí que su trabajo se traduzca en una mejora de vida sostenible, basada en la seguridad de la tierra.

Entre las propuestas mencionadas por Leocadio Juracán, también se propone una coalición entre academia y organizaciones campesinas. En la que profesionales de distintas especialidades colaboren con las organizaciones y comunidades en la elaboración de propuestas políticas, y ayuden a generar datos sobre la realidad rural como del funcionamiento del Estado. Es necesario - dice Juracán- que campesinos y campesinas representados (por sus liderazgos), abogados, agrónomos, investigadores (trabajen juntos). Debemos tener claridad qué queremos, para saber explicar que queremos.” Sin embargo, el camino no es nada fácil. “Desde el gobierno hay oposición, este gobierno representa a las oligarquías cámaras comerciales, palmeros... Hay mucha oposición, pero el trabajo debe ser fuerte.” (*Juracán, comunicación personal, 12/08/2020*).

¿Cuáles son los principales desafíos?

Uno de los principales desafíos es sin duda la falta de voluntad política por parte de los últimos gobiernos. Al menos, antes de año 2015, el tema agrario era parte de la agenda nacional, y si bien los avances no eran importantes, al menos se instauraban instituciones, políticas y programas para atender el problema agrario. De ahí que, si bien es necesaria la fundación de un nuevo Estado, más representativo a la diversidad sociocultural del país, no es indispensable esperar a que ocurra esa gran transformación para emprender acciones que beneficien a la población en el campo.

CONGCOOP, una de las instituciones de investigación dedicadas al desarrollo rural y la problemática agraria en Guatemala, ha estudiado por décadas el funcionamiento de la institucionalidad agraria. Su balance general es que no solo no ha habido avances sustanciales en décadas, sino que, además, estamos presenciando un retroceso en materia de Derechos Humanos en el país. Situación particularmente seria en el caso de los pueblos indígenas y campesinos.

No ha habido un modelo alternativo, cada vez es más complicado lo del FONTIERRAS. Al final se hizo la evaluación del Fondo, hay propuestas, pero no han avanzado. Los campesinos siguen sin acceso a las tierras, en condiciones precarias. Desde la CONGCOOP, en coordinación con organizaciones

campesinas, se ha avanzado en el análisis y propuesta. Se han presentado a las instancias correspondientes, pero no se ha avanzado por el modelo (de economía y Estado dominante). (Aguirre, Comunicación personal, agosto 2020)

En el año 2020, el gobierno del presidente Giammattei anunció el cierre de instancias dependientes de Ejecutivo, creadas a partir de los compromisos derivados de los Acuerdos de Paz. El 30 de julio se oficializó el cierre de la Secretaría de la Paz -SEPAZ-, la Comisión Presidencial de Derechos Humanos -COPREDEH- y de la Secretaría de Asuntos Agrarios -SAA-. En su lugar se conformó la Comisión Presidencial por la Paz y Derechos Humanos -COPADEH-, la cual, desde entonces, ha sido el centro de polémicas, tanto por su abandono a los miles de casos atendidos por las intuiciones eliminadas, como por su vinculación a casos de corrupción, nepotismo e impunidad.¹⁷

Hay que reconocer que las instituciones no cumplen con el espíritu para la que fueron creadas, muchas veces los campesinos hemos manifestado que la institucionalidad ha servido para criminalizarnos, hemos acudido a mesas de trabajo, reuniones, y al concluir estas, se han presentado a arrestar a los campesinos. Debilita nuestro accionar y la participación de los campesinos. La COPREDEH y la SAA, eran una ventanita, el cierre institucional implica el cierre de esos pocos espacios. Es adverso a las demandas campesinas, haciendo creer la demanda al problema y la criminalización.

Con el cierre de la Secretaria de Asuntos Agrarios, se pierde esa pequeña posibilidad de contar con la intervención, mediación y recomendar, así mismo no se ha querido reconocer, (pero) si hay y se reconoció (la) restitución de tierras de comunidades indígenas a través de la CC. Es un problema histórico. (Juracán, comunicación personal, 12/08/2020).

La orientación política de la institucionalidad agraria es un gran obstáculo. La influencia de las cámaras empresariales sobre las decisiones del gobierno y de funcionarios en ministerios clave es enorme. Por lo que (...) *es difícil hacer cambios, (ya que) se necesita de una Reforma Agraria para las y los campesinos. Mientras los representantes del agro*

¹⁷ “ya no habrá quien le pueda dar seguimiento a las recomendaciones que emitan la Comisión Interamericana de Derechos Humanos y también a la Corte Interamericana de Derechos Humanos en cuanto al tema de las medidas cautelares. (...) muchos procesos que tenían las entidades desaparecidas se quedarán inconclusos y que nadie les podrá dar seguimiento, asegurando que con esas acciones se busca debilitar a los derechos humanos en Guatemala.” Véase <https://lahora.gt/presentan-inconstitucionalidad-contra-la-copadeh/>

Velásquez señala, además, el peligro de desaparecer en el que se encuentra el archivo de estudios catastrales de la SAA. “La red de campesinos está planteando que lo trasladen al Fondo de Tierras o no de dónde, pero ahorita están en un limbo. Lo que nos dijo el Gobierno es que, los pasaba a la Comisión Nacional de Diálogo, porque ellos se iban a encargar de la negociación de conflictos; ósea es pasarlos a la G2, que es la que manejan los archivos de la comisión de diálogo.” (Velásquez, comunicación personal, 31/08/2020).

(CAMAGRO, CACIF) sigan imponiendo en la institucionalidad pública, poco se va a lograr (Dalila, comunicación personal, agosto 2020)

(Las instituciones agrarias) no son funcionales porque es un tema delicado. Oligarquía terrateniente del país es la beneficiaria, son ellos quienes tienen el poder, criminalizan, despojan a las familias de su territorio. Mientras los gobiernos que lleguen respondan a las agendas de criminalización, aunque haya sociedad civil organizada, poco se puede avanzar. (Dalila, comunicación personal, agosto 2020)

Esta influencia descendida del sector empresarial se materializa en el seno de las mismas instituciones públicas.

Tener un consejo directivo del FONTIERRAS conformado por el MAGA, (el Ministerio de) Finanzas, y CAMAGRO..., esta composición toma decisiones desfavorables para los campesinos. Por eso, el Fondo tiene menos presupuesto. El (mecanismo de) mercado como respuesta (a la demanda de tierra) fue gol, compra el que tiene plata (...) El Fondo ha servido para el rescate de las fincas en crisis por el café. Hay que plantear reformas. (Por otro lado) quienes han accedido a los programas del FONTIERRAS, deben enfrentar endeudamiento. (Juracán, comunicación personal, 12/08/2020).

Para CONGCOOP, uno de los principales obstáculos está en modificar la vía mercado como principal mecanismo para facilitar el acceso a tierra.

El Fondo de Tierras es parte del marco de una política de Desarrollo Rural Integral, un ministerio de desarrollo rural como lo establece la 4084. Reformar la concepción de relación al mercado, esto sería lo más complicado, porque nosotros si podemos hacer las propuestas, habría que ver si en el Congreso hay esas condiciones. Habría que pensar si hay posibilidades de cambiarlo. Las organizaciones campesinas, deben tener una propuesta concreta (por ejemplo) sobre las tierras ociosas. Se debe abarcar una serie de temas delicados, garantizando que se beneficien las y los campesinos, no los finqueros. (Aguirre, Comunicación personal, agosto 2020)

La existencia y funcionamiento del Fondo de Tierras siempre ha sido bastante polémica. Para la oligarquía y el sector conservador del país no debería existir. Mientras que, para la población campesina, articula a organizaciones sociales, es indispensable que exista una institución específica para asegurar el derecho a la tierra. El mecanismo de acceso a tierra vía mercado es resultado de una serie de negociaciones y conflictos a través de los años. Hoy resulta evidente que esta modalidad debe ser sustituida por una de entrega directa de fincas a campesinos desposeídos. Lo cual debe ser acompañado de un compromiso serio por parte del MAGA y del Gobierno central.

Bibliografía

- Alvarado Nishtal, Amílcar; Nájera Caal, Marco Antonio. (1997). El impacto social del ajuste estructural en el sector Agropecuario de Guatemala. CIDECA.
- Camacho Nassar, Carlos. (2010). La cuestión agraria, los derechos de los indígenas a la tierra y el fracaso del proceso de paz en Guatemala. Cuadernos de Antropología, ISSN: 1409-3138, No. 20.
- Colectivo de Organizaciones Sociales, COS. Instrumento de mediación entre Sector Público y Privado o fachada para la privatización Análisis y propuesta respecto a la iniciativa 3041 Ley General de Concesiones.
- CONGCOOP. (2002). Fondo de Tierras. Fontierras, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala, balances y perspectivas realizado por la Coordinación de ONG y Cooperativas –CONGCOOP– y la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas – CNOC–. IDRC Canadá, 2002.
- Congreso de la república de Guatemala. Decreto número 41- 2005: Ley del registro de información catastral.
- El Observador, (2016). La Revolución de octubre de 1944-1954 y la institucionalidad agraria. Revista de análisis alternativo sobre política y economía. Año, No. 53 y 54. Guatemala.
- Escobedo Escalante, Sonia Mercedes. (2007). Efecto de los acuerdos de paz, en las políticas gubernamentales relativas al desarrollo del agro guatemalteco. Universidad de San Carlos de Guatemala, USAC.
- Byron Garoz, Alberto Alonso, Susana Gauster. (2005). Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala, 1996-2005. Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP.
- García Pascual, Francisco. (2003). La agricultura latinoamericana en la era de la globalización y de las políticas neoliberales: Un primer balance. Departamento de Geografía y Sociología Universitat de Lleida. Revista de geografía.
- Gramajo Tipáz, Marco Tulio. (2008). “Análisis de la institucionalidad agraria en Guatemala después de la firma de los Acuerdos de Paz” 1996 – 2005. Universidad de san Carlos de Guatemala, Escuela de Historia, área de historia. 2008.
- Informe de labores del Fondo de Tierras años; 2015, 2016, 2017, 2018, 2019, 2020.
- ILC LAC (2018) Perder la vida por defender la tierra. Informe final Misión internacional agosto de 2018.
- ILC LAC, CBI Agricultura Familiar. Informe Nacional de Agricultura Familiar en Guatemala. (2021)
- Instituto de Estudios Agrarios y Rurales –IDEAR–, de la Coordinación de ONG y Cooperativas –CONGCOOP. (2014). Acceso a la tierra: ¿Por los caminos del mercado o del estado? Propuesta para un modelo alternativo de acceso.

- Mejía P., Carlos Enrique. (2019). Es necesario que se apruebe la ley de Agricultura Familiar. Revista Albedrío, Año 14. <http://www.albedrio.org/htm/articulos/c/cmejia-058.html>
- Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA. Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina. 2016.
- Ministerio de Finanzas Públicas, Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN-, descentralizado.
- Pastoral de la Tierra de San Marcos; Instituto de Estudios Agrarios y Rurales –IDEAR- de la Coordinación de ONG y Cooperativas de Guatemala – CONGCOOP. 2017. Situación agraria en Guatemala: conflictividad territorial y precariedad institucional. https://www.upr-info.org/.../guatemala/.../js2_upr28_gtm_s_main.pdf
- Presidencia de la República. Acuerdo gubernativo no. 304- 2005: Secretaría de asuntos agrarios de la presidencia.
- Suyuc, Miriam. (2020) Respuesta del Estado ante Problemática Agraria (Con Énfasis en Ámbito Presupuestario). Revista Territorios XIV, Situación Agraria y Rural en el País con énfasis en tierra y territorio. Págs. 39-50.
- Torres, M. (1985). Familia, trabajo y reproducción social. Campesinos en Honduras. México: PISPAL/Colegio de México –COLMEX-.
- Velásquez, Helmer. (2011). «Serie marcos legales de acceso a la tierra. Estudio Guatemala». International Land Coalition, n° 7. <http://americalatina.landcoalition.org/node/2732>
- Velazquez, Helmer. (2020) Agro: Institucionalidad Sin Instituciones. Revista Territorios XIV, Situación Agraria y Rural en el País con énfasis en tierra y territorio. Págs. 17-37.
- Villatoro Robledo, Nery. (2020). Cerrar la Secretaría de Asuntos Agrarios, un error político. <https://gazeta.gt/cerrar-la-secretaria-de-asuntos-agrarios-un-error-politico/>
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto número 24-99: Ley del fondo de tierras. 1999.
- Congreso de la República de Guatemala. Decreto 900. Diario oficial de la República de Guatemala. Centro América. 1952

Anexo: Raíces históricas de la problemática agraria en Guatemala

Todos los estudios históricos serios relacionados con la realidad agraria reconocen que los cambios políticos del período liberal de 1871 constituyen la base de la estructura agraria guatemalteca actual. Desde entonces se fue configurando un Estado liberal basado en la “finca” como unidad productiva y reguladora de relaciones sociales de producción. Particularmente el latifundio oligárquico militar, se convirtió en la política estatal agraria que posibilitó la concentración de la tierra en manos privadas:

53

“...la reforma agraria liberal recrudesció la concentración privada de la tierra en unas pocas manos por diversas vías, desamortización de las tierras de la Iglesia, venta de tierras estatales, venta de tierras municipales, expropiación de las comunidades indígenas por vías legales y coercitivas. En agosto de 1899 se creó la Dirección General de Agricultura, con el fin de impulsar con gente sin ocupación la colonización de regiones vírgenes. El programa exigía, de quienes aceptaban tierras, la promesa de plantar aquellos cultivos previamente aprobados por la Dirección. Para realizar los planes de colonización y asegurar la mano de obra necesaria, los jefes políticos tenían instrucciones de perseguir la vagancia en sus jurisdicciones, para lo cual hacían valer las leyes vigentes sobre la materia.” (Gramajo Tipáz, M. T. 2008:12)

En un lapso de 75 años se desarrolló dicha política agraria latifundista, particularmente durante el gobierno militar dictatorial de 14 años de Jorge Ubico, que se encargó de implementar las políticas agrarias liberales y asegurar los privilegios para las élites terratenientes. Frente a este régimen se realiza el levantamiento armado a cargo de militares jóvenes en 1944.

La revolución de 1944 y el intento de reforma agraria

Durante el periodo de la revolución militar-burguesa se promulgó el decreto 900: Ley de reforma agraria el 17 de junio de 1952, se creó el Banco de Reforma Agraria. Su propósito era abolir la servidumbre y esclavitud y consolidar la distribución de las tierras ociosas y cultivables a campesinos que las trabajaran. Se indemnizaron las tierras que fueron embargadas a propietarios latifundistas. Los artículos 2 y 3 de dicho decreto expresaban la intencionalidad de la reforma agraria:

“Artículo 2º- Quedan abolidas todas las formas de servidumbre y esclavitud, por consiguiente, prohibidas las prestaciones personales gratuita de los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas, el pago en trabajo del

arrendamiento de la tierra y los repartimientos de indígenas, cualquiera que sea la forma en que subsistan. El pago en especie del arrendamiento solo se permitirá en las tierras no cultivadas y que no sean afectables por la reforma agraria, no pudiendo exceder la renta del 5% de la cosecha. Cuando la renta se paga en dinero en las tierras a que se refiere el párrafo anterior la misma no podrá ser tampoco mayor del 5% sobre el valor de la cosecha.

Artículo 3°- Son objetivos esenciales que la reforma agraria debe realizar:

a) Desarrollar la economía capitalista campesina y la economía capitalista de la agricultura en general;

b) Dotar de tierra a los campesinos, mozos colonos y trabajadores agrícolas que no la poseen, o que poseen muy poca;

c) Facilitar la inversión de los nuevos capitales en la agricultura mediante el arrendamiento capitalista de la tierra nacionalizada;

d) Introducir nuevas formas de cultivo, dotando, en especial a los campesinos menos pudientes, con ganado de laboreo, fertilizantes, semillas y asistencia técnica necesaria;

e) Incrementar el crédito agrícola para todos los campesinos y agricultores capitalistas en general.”

La Reforma Agraria de la revolución era distributiva y normativa, establecía el modelo a desarrollar en el uso y tenencia de la tierra y sobre el sistema productivo del país. Y precisamente ese intento de reforma agraria desde un claro marco jurídico legal, fue el principal motivo para que los Estados Unidos con el apoyo de las élites económico-militares terratenientes tradicionales, derrocaran en 1954 el gobierno de Árbenz Guzmán y truncaran el proyecto revolucionario.

Según un análisis de la revista El Observador (El Observador, 2016:10), la institucionalidad agraria en 1946 durante el gobierno de Juan José Arévalo estaba conformada por las siguientes entidades:

- El Instituto Agropecuario Nacional.
- La Dirección General de Ganadería.
- La Dirección General Forestal.
- La Dirección General de Colonización.
- Las oficinas Foráneas.
- El Departamento de Economía Rural.
- El Departamento de Extensión Agrícola; y,

- La Sección de Enseñanza y Divulgación Agrícola.
- Dirección General de Agricultura.
- La Oficina Central del Café.
- La Escuela Nacional de Agricultura; y,
- El Observatorio Nacional Meteorológico y Estación Sismográfica.

Estas últimas cuatro, ya existían y sólo fueron reorientadas en su quehacer. Esta institucionalidad agropecuaria y forestal tuvo como propósito:

“...Encontrar la ruta que permitiera, por un lado, incrementar la producción agrícola, pecuaria y forestal; y, por otro, esbozar un plan que permitiera romper con la dependencia de las exportaciones del café, sin que eso implicara el abandono y/o desprotección de dicho cultivo.” (El Observador, 2016:10).

La contrarrevolución desde 1954 y la restauración oligárquico militar

Uno de los objetivos principales de la contrarrevolución fue detener y desmontar el proceso de reforma agraria iniciado y reestablecer las condiciones favorables a la oligarquía terrateniente militar. En este sentido, de acuerdo con el estudio de Marco Tulio Gramajo Tipaz (2008:16), se puede identificar varios momentos concretos en este proceso de restauración oligárquica:

De 1954 a 1962 se buscó revertir de forma inmediata el proceso de reforma agraria a través de reformas y decretos jurídicos:

- La Constitución Política de 1956.
 - El Estatuto Agrario, decreto número 31.
 - El Estatuto Agrario, decreto número 559.
- o Los decretos números 57, 69, el 170, el 278, el 326, el 375, el 382, el 455, todos emitidos en función de devolver las tierras a los terratenientes, o al Estado, en el caso de este último para ser adjudicadas a los seguidores de la denominada “liberación”.

De acuerdo con estudios previos de IDEAR/CONGCOOP, se evidencia que:

“La contrarreforma agraria instituida por medio del Estatuto Agrario se desarrolló en el marco del “Programa de Desarrollo Rural de Guatemala” que apoyó Estados Unidos y en el que participó activamente con un aporte de US\$14 millones entre 1954-59, orientados principalmente a 19 proyectos de colonización ubicados la mayoría en el declive del pacífico en tierras cedidas por la UFCO a condición de que el gobierno expulsara a colonos de tierras expropiadas durante 1944-54 (CONGCOOPCNO, 2002:16), sobre todo de las

tierras que fueron expropiadas durante el impulso de la reforma agraria de Árbenz (Villatoro, 2003:16).” (IDEAR/CONGCOOP. 2014:31)

El marco jurídico contrarrevolucionario se encargó de dismantelar la institucionalidad agraria y revertir los efectos de la reforma impulsada, se crearon entidades con la finalidad de sustituir y controlar entidades comunitarias participativas, por ejemplo:

“... La Dirección General de Asuntos Agrarios (DGAA), con lo cual se eliminó el Departamento Agrario Nacional, el ente administrativo del Decreto 900. A la vez se eliminaron las Comisiones Agrarias Departamentales y se sustituyeron por las denominadas Juntas Agrarias Departamentales, integradas por el Gobernador Departamental, el Alcalde y síndico primero de la cabecera departamental, es decir, se evitó de forma premeditada la participación de los representantes de las centrales campesinas y sindicales, pero principalmente se eliminaron los Comités Agrarios Locales, pieza fundamental en el proceso de expropiaciones y, por lo tanto, pieza clave en el proceso de revisión de las mismas que la contrarrevolución se propuso revocar.” (El Observador, 2016:59).

Desde 1959 se impulsó la colonización por el FYDEP, que benefició a profesionales y personas cercanas al ejército y no dio respuesta a la demanda de tierras creciente. (Escobedo S, 2007). De esta cuenta, dichas políticas de colonización de tierras estatales fracasaron en su intención de regular y contener la conflictividad agraria en el país:

“El fracaso de la política de colonización como medio para frenar la presión y la potencialidad de conflictos en el agro, condujo a la emisión del Decreto 60-70 a través del cual se estableció la Franja Transversal del Norte (FTN) como zona de desarrollo agrario y cobró renovado impulso la colonización de tierras vírgenes. El Decreto 60- 70 marcó el inicio de un nuevo período de colonización que se desarrolló en dos áreas principales: el norte bajo que comprendió el sur de Petén y Alta Verapaz, y la Franja Transversal del Norte que incluía todo el norte bajo en los departamentos de Izabal, Alta Verapaz, Quiché y Huehuetenango, utilizando tierras nacionales y baldíos inscritos a nombre de la nación de acuerdo con lo preceptuado en el Decreto 1551 (CONGCOOPCNO, 2002:18 y 19).” (IDEAR/CONGCOOP. 2014:32)

De 1962 a 1970, durante la cual se implementó una política de sobreprotección a la propiedad privada latifundista y la colonización de tierras nacionales.

- La ley de Transformación Agraria, decreto número 1551, en el año 1962.
- La Constitución Política de 1965.
- El Código Civil decreto ley número 106 en 1963.
- El Decreto No. 1.653 de 1966 (Ley de Fincas Cooperativas).

Con la Ley de Transformación Agraria, se institucionalizó la política sobre tierra, la cual estaba orientada a la colonización de tierras nacionales, así como la privatización de baldíos. Esto significaba una política de no afectación del sistema de tenencia de la tierra y garantizar la concentración de esta en pocas manos.

De 1970 a 1984 se emiten las siguientes leyes:

- Ley agraria especial para Petén mediante el decreto 38-71,
- La ley de Zonas de Desarrollo Agrario, decreto número 60-70,
- La Ley de Titulación Supletoria, decreto número 49-79 y
- La Ley de Empresas Campesinas Asociativas, decreto número 67-84.

Este período se caracteriza por la urgencia de colonizar las tierras del departamento del Petén, lo cual permitiría la distribución de tierras beneficiando a sectores militares y económicos, quienes actualmente controlan las mejores tierras de dicho departamento.

Reordenamiento económico e inicio del despojo neoliberal desde 1980

Durante la década de 1980, como parte de un proceso de adecuaciones políticas y económicas se propician reformas jurídicas e institucionales que sientan las bases para el desarrollo de un proceso de corte neoliberal bajo el argumento de la democratización y de la modernización del país.

En realidad, lo que se inició en este periodo fue un proceso de reordenamiento económico y social pensado para sentar las bases del neoliberalismo y avanzar en el desmantelamiento del Estado en diferentes sectores que de paso a la privatización de bienes y servicios públicos. El gobierno de la Democracia Cristiana diseñó el plan de reordenamiento económico consistente un paquete de leyes de acuerdo con los requerimientos del Fondo Monetario Internacional:

“...El hecho de que, a partir de junio de 1984, el Fondo Monetario Internacional (F. M. I.), canceló los programas de ayuda financiera al país. Dicha situación estuvo motivada por los malos resultados observados en materia fiscal, financiera y monetaria. A partir de la instalación del gobierno Demócrata Cristiano, el FMI envió dos misiones que evaluaron la situación económica del país. Como resultado de la segunda misión, el FMI consideró la continuación de la ayuda financiera al país, siempre y cuando el gobierno aceptara los siguientes términos” ((Perla Méndez, H. A. 2004:18):

- Devaluación del Quetzal y unificación de los mercados de divisas
- Solución de los pagos atrasados de la deuda
- Mejorar la posición externa de Guatemala
- Más impuestos sin recortar gastos de capital del gobierno

- Aumentar la tasa de interés bancario
- Reducir el dinero en circulación
- Continuar con la política crediticia restrictiva
- Manejo prudente del pago de la Deuda Externa/ promoción del crecimiento de las exportaciones
- Respaldo a nuevos impuestos y medidas fiscales y arancelarias que entrarían en vigor en C. A. y Guatemala a partir de 1985.

Esto representa que dicho Programa de Reordenamiento Económico y Social constituyó el primer el primer Programa de Ajuste Estructural en tanto permitió concretar el acceso a los créditos del FMI y los consecutivos préstamos durante las décadas subsiguientes. De acuerdo con un análisis sobre el impacto del ajuste estructural en el sector agropecuario en el año de 1997, desde la década de 1980 los programas de ajuste estructural han sido acompañados de préstamos de diversa índole provenientes de organismos multilaterales, tales como el Banco Mundial, El Fondo Monetario Internacional, el Banco Interamericano de Desarrollo:

“Es así como en el FMI se negocian los llamados préstamos para estabilización económica (créditos de contingencia, stand by, etc.); con el Banco Mundial se han utilizado operaciones sectoriales de inversión, préstamos de ajuste sectorial (PASA) y principalmente los préstamos de ajuste estructural (PAE Y SAL). Con el BID, en los últimos años se estudian las operaciones de préstamos de ajuste sectorial agropecuario (PASA) y anteriormente se utilizaron los financiamientos de préstamos para inversiones específicas, en especial aquellas dirigidas hacia el sector.” (Alvarado Nishtal, A; Nájera Caal, M. 1997:26-27).

Como resultado, a inicios de la década de 1980, la deuda externa representó alrededor de un 15% del PIB y para 1985 dicha deuda se triplicó llegando al 51.8% del PIB y en 1990 representó el 40.6% del PIB. (Alvarado Nishtal, A; Nájera Caal, M. 1997:19).

De 1984 a 1996:

- Se emite una nueva Constitución Política de la República promulgada en 1985.
- Se emite principalmente legislación ambiental, la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente, decreto 66-86.
- La Ley de Áreas Protegidas, decreto 4-89 y otras leyes que establecen áreas protegidas y autoridades para la protección de cuencas.

En 1986 se crea la Comisión Nacional de Tierras CONATIERRA que adquirió tierras vía el mecanismo de mercado de tierras por medio de la compra de activos de los bancos.

En 1995, se emite el Acuerdo Gubernativo No.639-95, Consejo nacional de desarrollo agropecuario, y tres años después, en 1998, se emitió su reglamento mediante el Acuerdo Ministerial No.15-98. Dicho acuerdo establece la política pública orientada a estimular y facilitar la participación de los grupos sociales, en el análisis y discusión de los programas de desarrollo productivo.

Los Acuerdos de Paz y el desmantelamiento neoliberal del sector público 1996 - 2005

59

En este periodo se desarrollan dos procesos político-económicos. Por un lado, se concreta la firma de los acuerdos de paz y se proyectan una agenda de desarrollo en diferentes ámbitos sociales y económicos del país; por otro lado, se desarrolla un proceso de readecuaciones y creaciones de marcos jurídico-institucionales orientados a la privatización de bienes y servicios públicos de corte neoliberal. Este segundo proceso es el que expresa los intereses reales de las élites económicas y políticas. Las agendas de los Acuerdos de Paz paulatinamente fueron relegadas hasta su debilitamiento y desaparición. El resultado de este proceso fue el desmantelamiento del sector público en materia agrícola, agraria, energética, comunicaciones, educativa y salud.

“La política económica-social impulsada desde la firma de los Acuerdos de Paz se sustenta en la liberalización de mercados y la disminución del Estado. Bajo este esquema el objetivo central es la búsqueda de la estabilización y el equilibrio guiándose a través de las señales del mercado. Dicha política elimina toda posibilidad de que la política económica se constituya en un mecanismo para la distribución de la riqueza y el desarrollo económico y por el contrario la convierte en un instrumento para la concentración de la riqueza, e incremento de la pobreza y desigualdad. La política económica neoliberal es la agenda que se ha impuesto, manipulando y tergiversando el contenido real de los Acuerdos de Paz para legitimarla y justificarla.” (Colectivo de Organizaciones Sociales, COS. 2005:10)

El desmantelamiento neoliberal del sector público agrario

Una de las consecuencias directas y evidentes de las políticas neoliberales es el adelgazamiento del Estado y particularmente ha transformado las funciones estatales relacionadas con la regulación de la economía.

“La aplicación de las medidas de ajuste estructural se harían evidentes en el proceso de adelgazamiento del Estado, la privatización de la economía (es decir, la venta de empresas estatales), la negociación de tratados de libre comercio en los que la liberalización económica y comercial es clave, eliminación de barreras arancelarias y no arancelarias para facilitar una mayor

penetración del capital transnacional, entre otros aspectos.”
(IDEAR/CONGCOOP. 2014:42)

Específicamente en el sector agrícola, agropecuario y agrario, los programas de ajuste estructural tuvieron un efecto directo y desde la década de 1990, particularmente durante el gobierno de Álvaro Arzú Irigoyen, dicho sector fue desmantelado y se creó nuevos marcos jurídicos ad hoc a los intereses del gran empresariado oligarca y se aceleró la privatización de bienes y servicios públicos, tales como las telecomunicaciones y el servicio de la energía eléctrica, entre otros. De acuerdo con Escobedo:

“A partir de la década de los 90s’ y en el marco de las Políticas de Ajuste Estructural impulsada por los organismos internacionales se genera un proceso de desmantelamiento de los servicios que prestaba el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se crean las bases para la creación de fondos sociales. En 1993 se crea FONAGRO (Fondo Nacional para la Reactivación Agropecuaria) como un fideicomiso en el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola (BANDESA), con un monto de Q.10,000,000.00, con esto se desligó del sector agrícola la Dirección General de Servicios Pecuarios (DIGESEPE), Dirección General de Servicios Agropecuarios (DIGESA), Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), posteriormente desaparecidas.”
(Escobedo, S. 2007).

Todas estas medidas económicas tomadas desde 1980 y particularmente en 1990 respondieron a lineamientos neoliberales de los organismos financieros multilaterales:

“...medidas conducentes a la desaparición de cualquier atisbo de reforma agraria que comporte la distribución de los recursos productivos. Asimismo, ha promovido la reducción del papel normativo del Estado, la disminución significativa del apoyo público directo e indirecto al sector agropecuario y la liberalización comercial; medidas a las que hemos de añadir el brindar facilidades para la penetración de capital extranjero tanto en la actividad agraria como en la industria agroalimentaria, y el impulsar las reformas legales que faciliten la libre compra-venta de los recursos agropecuarios y forestales. El estandarte de estos años lo ha constituido, por encima de todo, la liberalización de los mercados internacionales de productos agropecuarios a través de los diferentes acuerdos multilaterales (las Rondas comerciales auspiciadas por la OMC, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, la Comunidad Andina o Mercosur, por ejemplo), y mediante la presión ejercida por organismos internacionales y/o grandes potencias sobre algunas economías nacionales para forzar la apertura de sus mercados internos (caso de las acciones impulsadas por el FMI, el Banco Mundial, los Estados Unidos o la propia Unión Europea).” (García Pascual, F. 2003:12).

El principal impacto de los ajustes estructurales neoliberales en las políticas agrarias es que el gran capital y sus empresas agroindustriales se han apoderado del apoyo gubernamental y las miles de pequeñas unidades de producción, principalmente de carácter familiar y comunitaria se han relegado a segundos planos y sin ningún tipo de subsidio público, más que mínimos insumos esporádicos, a lo cual se suma la crisis por la falta de tierra, frente a lo cual, los Estados asistidos por dichos organismos financieros internacionales, le han apostado a la política de “mercado de tierra”, en la liberalización comercial y la nueva ruralidad.

“Ya en el 2002 Plataforma Agraria (2002:17) señalaba las limitaciones de los Acuerdos de paz en relación a la problemática agraria de la siguiente manera: a) eludir la responsabilidad histórica del Estado en los despojos de tierras de los pueblos indígenas, la alta concentración de ese recurso y la demanda de realizar una reforma agraria; b) insertar a la población rural y la conservación de los recursos naturales a la dinámica del mercado, cuyos mecanismos (tales como el Fondo de Tierras, procesos de regularización, catastro) protegen a los que siempre han sido privilegiados; 3) ignorar la necesidad de introducir cambios estructurales y limitar las acciones a reformas institucionales y políticas compensatorias.” (IDEAR/CONGCOOP. 2014:42)
