

erritorios



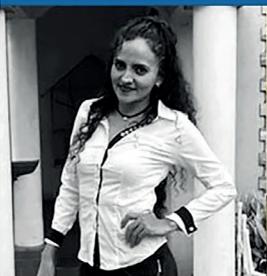
Bernardo Caal Xol
Injustamente
encausado desde: **30-01-2018**
Santa María Cahabón, Alta Verapaz

Juana Raymundo
28-07-2018
Nebaj, Quiché

Gumercindo Butz
02-03-2018
Cobán, Alta Verapaz

Leonel Nájera
04-04-2019
La Libertad, Petén

Antonio Cruz Jiménez
15-01-2018
Jutiapa



Carina Mazariegos
19-03-2019
San Andrés Villaseca, Retalhúeu

Francisco Munguía
08-06-2018
Santa María Xalapán, Jalapa

Isidro Pérez López
05-07-2018
Livingston, Izabal

Florencio Pérez Nájera
03-06-2018
Jutiapa

Alejandro Hernández
03-06-2018
Jutiapa

Situación Agraria y Rural en el País con énfasis en tierra y territorio



Territorios XIV

Situación Agraria y Rural en el País con énfasis en tierra y territorio

Guatemala, noviembre de 2020

© Territorios es una publicación del
Instituto por la Democracia –ID-, Instituto de Estudios Agrarios y rurales
de la Coordinación de ONG y Cooperativas -CONGCOOP-.
1ª. Calle 50-77, Colonia Molino de las Flores 1
Zona 2 de Mixco
Guatemala, C. A.
PBX: (502) 2503 0600
Correo electrónico: congcoop@congcoop.org.gt

Alejandro Aguirre
Director Ejecutivo

Alejandro Aguirre
Editor

Samuel Flores/Alejandro Aguirre
Cuidado de impresión

Diana Vásquez
Asistencia administrativa

Fotoarte de portada: *Samuel Flores*

Fotografía contraportada: *Plaza Pública*

Fotografía interiores: *Archivo/CONGCOOP, Asamblea Social y Popular, FGER,
Diario La Juventud, Samuel Flores y openglobalrights*

Título de la revista

Situación Agraria y Rural en el País, con énfasis en tierra y territorio

Esta publicación cuenta con el apoyo de: Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra,
(ILC). La responsabilidad del contenido es exclusivamente de CONGCOOP y autores.



Diseño e impresión: CHOLSAMAJ

JUNTA DIRECTIVA

Heriberto Abraham Martín Chún

Presidente

Nivia Eloisa López Herrera

Vicepresidenta

José Factor Méndez Doninelli

Secretario

Víctor Armando Cristales Ramírez

Tesorero

César Augusto Méndez Lemus

Vocal I

Carlos Fernando Zavala García

Vocal II

Jorge Alberto Colorado

Vocal III

Alejandro Aguirre Batres

Director Ejecutivo

Afiliadas

- Asociación de Desarrollo, Defensa del Medio Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (ACCIÓN ECOLÓGICA)
- Asociación del Desarrollo para América Central (ADEPAC)
- Asociación de Desarrollo Integral (ADI)
- Alianza Agroindustrial y Artesanal Rural (ALIAR)
- Alternativas para el Desarrollo Ambiental (APDA)
- Centro de Investigación y Educación Popular (CIEP)
- Centro de Investigación y Estudios y Promoción de los Derechos Humanos (CIEPRODH)
- Coordinadora Cakchiquel de Desarrollo Integral (COCADI)
- Cooperación Mesoamericana para el Desarrollo y la Paz (COMADEP)
- Consejo Cristiano de Agencias de Desarrollo (CONCAD)
- Fundación para el Apoyo Técnico en Proyectos (FUNDATEP)
- Fundación para el Desarrollo Comunitario (FUNDESCO)
- Asociación IDEAS
- Instituto de Enseñanza para el Desarrollo Sostenible (IEPADES)
- Proyecto de Desarrollo Santiago (PRODESSA)
- Servicios de Apoyo de Desarrollo de Guatemala (SADEGUA)
- Servicios de Capacitación Técnica y Educativa (SERCATE)



Equipo de Trabajo

Alejandro Aguirre Batres

Diana Lucrecia Vásquez Soto

José Luis Caal Hub

Lourdes Haquelina Gómez Willis

Fredy Estuardo Pérez González

Ángel Florencio Quib Tiul

Claudio Abel Caal Tzuy

Rodrigo Batz Juárez

Ana Isabel Acajabón Pirir

Esther Tzul Pop

María Guadalupe Vargas Vásquez

Melin Marili Velásquez Gómez

Miriam Lisseth Suyuc Ley

Nuria Liseth Mejía García

Junny Elizabeth Mejía Valdez

Víctor José Rafael Ramírez

Sthefany Isabel Illescas Tzapín

Samuel Augusto Flores Pérez

Gladis Elizabeth Mucú Choc

María del Carmen Bocel Yaxón

Evelyn Manuela Tepaz Rodríguez

Leticia Yolanda Ruíz Quino

Nuestro agradecimiento a:



act:onaid



**Brot
für die Welt**



**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**

jotay | ACTuando Juntas
GUATEMALA
un programa conjunto de organizaciones **actalliance**

A nuestras redes Nacionales:

- Alianza por el Cambio Climático, (Colectivo Madre Selva, Dispensario Bethania, Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP).
- Alianza por las Reformas
- Alianza de Mujeres para el Acceso a la Tierra y otros medios de Producción (AMATOP)
- Asamblea Social y Popular, ASP
- Convergencia Nacional para la Reforma Política, CONAREP
- Foro Ciudadano por la Salud de los Pueblos
- Mirador Electoral
- Red sobre Bienes Naturales y Derechos Humanos

A nuestras redes Internacionales:

- Alianza de Organizaciones por la Efectividad del Desarrollo, AOED
- Coalición Internacional por el Acceso a la Tierra –ILC-
- Federación Internacional de ONG, -FORUS-
- Mesa de Articulación de Asociaciones Nacionales y Redes Regionales de ONG de América Latina y el Caribe –MESA-
- Red Latinoamericana sobre la Industria Extractiva –RLIE-
- Social Watch

A nuestras organizaciones fraternas:

- Asociación de Estudiantes Universitarios, -AEU-
- Comité de Unidad Campesina, -CUC-
- Estrategia Nacional de Involucramiento (Comité de Desarrollo Campesino del Altiplano, CODECA; Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas, UVOC, Organización de Mujeres Guatemaltecas, MAMÁ MAQUÍN; Asociación Indígena Campesina Ch'ortí', NUEVO DÍA; Comité Campesino del Altiplano, -CCDA-
- Movimiento de Comunidades en defensa de Agua, Qana' Ch'och'
- Plataforma por la Defensa de la Tierra y el Territorio - ENI GUATEMALA
- Unidad de Protección a Defensoras y Defensores de Derechos Humanos, Guatemala, -UDEFEGUA-
- Unión Sindical de Trabajadores de Guatemala, -UNSI TRAGUA HISTÓRICA-

CONTENIDO

- 11** Editorial
-
- 17** Agro: institucionalidad sin instituciones
-
- 39** Respuesta del estado ante problemática agraria
(con énfasis en ámbito presupuestario)
-
- 51** Más de 7,000 comunidades rurales sin servicios
públicos de salud, deuda pendiente del estado/
gobierno que viola el derecho a la salud
-
- 71** Un estado en deuda con las mujeres
-
- 87** Migración rural en Guatemala
-
- 99** Empleo juvenil rural
-
- 119** Resistencia y lucha por la defensa y recuperación del
territorio y el acceso a la tierra en Guatemala
-
- 137** Pueblos indígenas, estado, proceso de consulta y
conflictividad social
-
- 163** El mercado global y el trabajo en las plantaciones de
palma en petén
-

EDITORIAL

Año 2020. Décima cuarta edición de nuestra Revista Territorios, catorce años de trabajo institucional, para mantener la publicación. Donde han publicado su pensamiento más de un centenar de autores, mujeres y hombres, vinculadas a la academia, movimientos sociales nacional e internacional, dirigentes de organizaciones de los pueblos indígenas, campesinas, estudiantes. Que a través de su pensamiento contribuyen a la erradicación del racismo histórico, la desigualdad y la pobreza en nuestro país. Contribuyendo a la reflexión, acción política y la historia del país.

Todos los aportes de esta publicación, han sido cedidos muy generosamente por sus autores, que creen en una democracia real, en un Estado Plurinacional, popular y multiétnico. Donde se respeten los derechos humanos sociales, económicos, culturales, ambientales y políticos, de igual manera, en la necesidad de modelos de desarrollo alternativos, fijando su mirada, principalmente, en los pueblos indígenas.

En cuanto a nosotras y nosotros como CONGCOOP, nos ha tocado identificar a las y los autores, la concreción de los textos, revisarlos, ordenarlos, editar los artículos. Hemos tenido algunas dificultades derivadas, principalmente, por el confinamiento provocado por la pandemia que vivimos actualmente.

En esta edición, como ha sucedido en otras, está enfocada a una cuestión fundamental como es la situación agraria y rural en el país, la que, en el presente año, se ha recrudecido por la pandemia provocada por el COVID-19 y la Depresión Tropical ETA. Las que han evidenciado que el sistema neoliberal imperante en el país “ha hecho agua por todas



partes”, especialmente, en el área rural, profundizando la inseguridad alimentaria, la pobreza, la desigualdad.

Es importante, mencionar que la institucionalidad pública expresa ideas e intereses de los administradores del Estado y élites aliadas. Regularmente, el estamento público opera subordinado a los dictados elitarios, supeditación en la que se definen las prioridades públicas. Siempre distorsionadas y alejadas del bien común. Ese es el caso de la institucionalidad dedicada a “resolver” la inequidad en el campo. Debilitada, incapaz y corrupta. Lejos de los Acuerdos de Paz y muy lejos de los anhelos campesinos.

Por otro lado, el Fondo Tierras es parte de la Institucionalidad pública creada como resultado de los Acuerdos de Paz. El principal objetivo del Fontierras es dar respuesta para resolver el acceso de tierra para las y los campesinos, con poca o nada de tierra. El presupuesto público para el Fontierras, se ha debilitado drásticamente, el programa acceso a la tierra es de los más afectados, con constantes recortes presupuestarios. Las demandas de acceso a la tierra para campesinos, mujeres y hombres, continúa vigente, la respuesta institucional ha sido debilitada.

Continúa la exclusión e inequidad en el acceso a servicios públicos de salud, en comunidades rurales (más de 7,000 comunidades que carecen de infraestructura pública de salud); debilidad en el ejercicio del rol rector y garante del derecho a la salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Asimismo, escaso acceso a medicamentos esenciales; 17,195 casos de desnutrición aguda, con 8 muertes registradas (27/6/2020) y 166,832 casos de desnutrición crónica (31/12/2019) en niñas y niños menores de 5 años de edad. Así como insuficiente presupuesto y mala calidad del gasto público en salud, dan cuenta de la deuda pendiente del Estado, con las comunidades rurales y urbano-marginales. Situación que viola el derecho a la salud de la población guatemalteca y que se profundiza, con el impacto negativo



durante y después de la pandemia ocasionada por el coronavirus Covid-19. Quien desnuda la estructura de un sistema de salud ineficiente, excluyente e ineficaz para atender la salud integral de la población.

También, en esta edición, se aborda desde una reflexión crítica feminista en torno a las condiciones actuales que están impactando la vida de la mayoría de las mujeres, en territorios rurales del país. Haciendo uso de información estadística generada por distintas instancias públicas, la autora pone en evidencia cuatro ámbitos, en los que el Estado guatemalteco tiene una deuda pendiente con las mujeres. Pero especialmente, pendiente con las mujeres en territorios rurales. Deuda cuyos intereses crecen, en la misma medida que se feminiza la pobreza y se incrementa el peso de la reproducción social recargada en el trabajo de las mujeres. Los ámbitos propuestos en el análisis son: I. La reproducción social y la ampliación del tiempo que las mujeres dedican al trabajo remunerado y no remunerado. II. El incremento de los hogares a cargo de mujeres y su relación con la migración. III. El limitado alcance de la política de acceso a la tierra para las mujeres.

En relación, a la problemática migratoria es, para Guatemala, un desafío que está lejos de resolverse. La pobreza, principalmente, en el campo y la violencia que prevalece, forman parte de un complejo de condiciones por los cuales la población, principalmente, joven y rural, se ve obligada a abandonar su entorno. Es presionada a buscar otro tipo de alternativas en contextos sociales, culturales y económicos muy diferentes al lugar original de residencia. Las migraciones internas y las transnacionales son las dos dimensiones, con las cuales el desplazamiento de población produce nuevos fenómenos. Particularmente, en un país que mantiene un modelo de desarrollo y un sistema político agotados, que no logran dar salidas a las expectativas colectivas de un mejor nivel de vida para la población, con sentido humano.



Guatemala atraviesa un período de bono demográfico, esto representa una serie de oportunidades para generar crecimiento económico y desarrollo social. Sin embargo, la población joven carece de oportunidades de carácter estructural que le permitan generar mejores condiciones de vida. En el empleo juvenil rural, las condiciones de precariedad se exacerban y lejos de poseer condiciones de trabajo digno, sufren explotación laboral, dificultades para conseguir empleo. En promedio, obtienen los menores ingresos, situación que afecta aún más a jóvenes mujeres indígenas. El artículo presenta evidencia sobre la precariedad del empleo juvenil rural. Asimismo, plantea la necesidad de crear condiciones y oportunidades reales para un sector que posee potencial fundamental para transformar las condiciones de vida de los jóvenes del área rural.

Uno de los temas que ha generado significativos niveles de conflictividad, en muchas comunidades guatemaltecas, en la actualidad, está relacionado con el incumplimiento de los procesos de consulta. Los que están estipulados y regulados en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Es decir, el deber/obligación que tiene el Estado de realizarlas cada vez que piensa promover/implementar iniciativas de carácter administrativo. Así como su deber cuando considera la posibilidad de autorizar proyectos extractivos de recursos y materias primas. Sobre todo, extraer del suelo y/o subsuelo de los territorios de comunidades y Pueblos Indígenas. Es decir, en casos y situaciones, que directa o indirectamente puedan afectarles en sus vidas y entorno natural.

Dentro de los proyectos extractivistas, es importante mencionar los monocultivos, especialmente, de palma aceitera, los que se expanden sustancialmente en el país. Por ello es esencial revisar y actualizar algunos datos sobre la contratación de la mano de obra empleada. El rol que juegan los contratistas, en el proceso de contratación de la mano de obra temporal y las condiciones laborales de los trabajadores.



Lo mejor es que las y los autores, profundicen sobre la temática que abordan en esta edición, a quienes agradecemos profundamente su aporte. La dedicatoria es siempre la misma a los movimientos sociales. Agradeciéndoles de antemano la receptividad al texto, esperamos los resultados de las reflexiones que en los colectivos sociales, populares y académicos genere esta publicación. Es esta la síntesis de la voz de Junta Directiva, Dirección Ejecutiva y Equipo de Trabajo de la CONGCOOP.



AGRO: INSTITUCIONALIDAD SIN INSTITUCIONES¹

Helmer Velásquez²



Foto: Archivo CONGCOOP

- 1 El título del artículo, como será obvio al lector, hace una paráfrasis del título de la obra del Profesor Edelberto Torres Rivas: *Revoluciones sin Cambios Revolucionarios*. Sirva esta nota, para expresar mi homenaje a la vida de este insigne ciudadano centroamericano.
- 2 Abogado y Notario, Maestría en Investigación, Política y Desarrollo, Escuela de Ciencias Políticas de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Ha trabajado más de 25 años, en organizaciones sociales. Reconocido a nivel nacional e internacional por su lucha por el Desarrollo Rural Integral.



Resumen

La institucionalidad pública expresa ideas e intereses de los administradores del Estado y élites aliadas. Regularmente, el estamento público opera subordinado a los dictados elitarios, supeditación en la que se definen las prioridades públicas. Siempre distorsionadas y alejadas del bien común. Ese es el caso de la institucionalidad dedicada a “resolver” la inequidad en el campo. Debilitada, incapaz y corrupta. Lejos de los Acuerdos de Paz y muy lejos de los anhelos campesinos. De eso hablamos en esta nota.

Palabras claves: campesinos, Estado, Acuerdos de Paz, Estado e institucionalidad agraria.

La institucionalidad del Estado expresada en normas, procedimientos y agencia que las implementa, no es un catálogo de meras disquisiciones, disposiciones neutras, o cánones virtuosos sobre formas de proceder. No, nada de ello. Estamos frente a mandatos con espíritu, a través de las cuales se expresa la orientación del Estado. Los intereses de quienes detentan el poder real y formal: sus administradores y quienes influyen en sus decisiones. Es la síntesis de voluntades políticas, de quienes conducen al Estado en fondo y forma. Obviamente, incluye las élites de influencia: empresas o individuos prósperos, cuya incidencia es desproporcionada en los escenarios del poder, en América Latina.³ Así funciona el Estado y la institucionalidad, opera como correa de transmisión entre las voluntades de ese Estado y ciudadanía. Lleva a lo concreto o debería de llevar, el fin superior del Estado: el bien común.

Las capacidades estatales están estrechamente vinculadas a la robustez o debilidad de las instituciones que lo conforman. Su debilidad o fortaleza, no deviene de la casualidad, o fenómenos ajenos a la

3 De Ferranti y otros: Desigualdad en América Latina y El Caribe ¿ruptura con la historia? Citado por Werner Jungbluth M. Desigualdad y Desarrollo: Puentes Conceptuales e implicancias para la práctica, página 20, en Desigualdad y Desarrollo –DESCO–, Perú 2016.



voluntad humana. Son escenarios que delatan la voluntad política, de administradores públicos y élites aliadas. Por ejemplo, la asignación y dotación de presupuesto, es quizá el factor más obvio, para medir las reales prioridades de Estado. Al presupuesto habrá que agregar: calidad y capacidades del equipo humano, instrumental operativo, formas eficientes y efectivas de dinamizar procedimientos y decisiones, entre otros factores, dependiendo del grado de profundidad, y especialización que se persiga, en el análisis.

La cuestión es que no es correcto, analizar instituciones e institucionalidad, de forma aislada. Como sí, –por ejemplo- su inoperancia y escasa legitimidad, fuese solo consecuencia, de la incompetencia de sus directivos. Recurso al que acuden los altos cargos de la administración del Estado, en momentos de crisis. Cargan la culpa en los directivos de la entidad.⁴ Esconden sus propias responsabilidades y eluden razones de mayor calado. Sacrifican al “funcionario fusible” para esconder las determinantes, reales: orientación y prioridades del Estado.

Tampoco, será suficiente sustentar el análisis, de institucionalidad exclusivamente a partir de postulados constitucionales, sin contrastarlos con realidades. Aquello puede llevarnos a conclusiones irreales o engañosas. Aquí, conviene traer a cuenta y discernir entre el ser y el deber ser. Guatemala, es un buen ejemplo de ello. Y es que pese a tener una constitución garantista: protege y garantiza derechos fundamentales y desarrollo integral de la persona, es decir, el deber ser:

Artículo 2º Constitucional 2º.- Deberes del Estado.
Es deber del Estado garantizarle a los habitantes de la

4 El argumento no significa que no existan situaciones atribuibles a incompetencia del directivo, a cargo.



República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona.⁵

Texto hermoso que podría llevarnos a la conclusión de que estamos, frente a un Estado, cuya orientación, es ética y democrática. Con robustez institucional, en justicia, desarrollo y derechos de la persona. Sin embargo, nada más alejado de la realidad -el ser- expresa realidades diametralmente opuestas a aquellos mandatos. Estamos frente a un Estado poco ético, con resabios antidemocráticos. La Comisión Interamericana de Derechos Humanos, en su informe sobre Guatemala 2018, lo refiere así:

... persisten importantes desafíos en materia de derechos humanos. ... se mantiene una economía basada en la concentración del poder económico en pocas manos y una estructura estatal débil, con pocos recursos por la escasa recaudación fiscal y altos niveles de corrupción y violencia... la Comisión recibió información de manera reiterada sobre la persistencia de estructuras de poder paralelas que impiden la lucha contra la impunidad y la corrupción, y el fortalecimiento del Estado de Derecho... persisten problemas estructurales como la discriminación racial, la desigualdad social, una profunda situación de pobreza y exclusión, y falta de acceso a la justicia, los cuales constituyen un obstáculo para el pleno respeto a los derechos humanos. Guatemala se ha convertido en el país más afectado por la desnutrición crónica en América Latina, y es uno de los países con las mayores tasas de desnutrición crónica a nivel mundial. En relación con

5 Constitución Política de la República de Guatemala, versión publicada por el Congreso de la República en versión electrónica: [http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E36A11EC8CBB4D0105257E6C0070698F/\\$FILE/5_pdfsam_ConstitucionPoliticadelaRepublicadeGuatemala.pdf](http://www2.congreso.gob.pe/sicr/cendocbib/con4_uibd.nsf/E36A11EC8CBB4D0105257E6C0070698F/$FILE/5_pdfsam_ConstitucionPoliticadelaRepublicadeGuatemala.pdf)



la violencia e inseguridad, a pesar de haber tenido una ligera disminución en los últimos años, la tasa general de homicidios en el país sigue siendo una de las más altas de América Latina y el Caribe.⁶ Es decir, pese a gozar de un orden constitucional⁷ “que reconoce y garantiza la efectividad de los derechos individuales y sociales por la mediación de los órganos del poder público instituidos soberanamente”. Aquellos preceptos, son un ejercicio aún lejano a nuestra sociedad. En resumen: tenemos una grave disparidad entre el deber ser constitucional y el actuar cotidiano del Estado. Un Estado disfuncional en términos de derechos fundamentales de la ciudadanía.

Frente a este hecho histórico –Estado disfuncional- y contrario a intereses ciudadanos; los Acuerdos de Paz -1996- impusieron la necesidad de transitar hacia un Estado diferente:

El Estado tiene obligaciones indeclinables en la tarea de superación de las iniquidades y deficiencias sociales, tanto mediante la orientación del desarrollo como mediante la inversión pública y la prestación de servicios sociales universales. Asimismo, el Estado tiene obligaciones específicas por mandato constitucional de procurar el goce efectivo, sin discriminación alguna, de los derechos al trabajo, a la salud, a la educación, a la vivienda y demás derechos sociales.⁸

6 La Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH) publica el informe “Situación de los Derechos Humanos en Guatemala” <https://www.oas.org/es/cidh/prensa/comunicados/2018/064.asp>

7 Aguirre, Maldonado Alejandro, el Periódico, Guatemala, domingo 13 de octubre 2019.

8 Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, suscrito en México, D. F., 6 de mayo 1996.



Lo cual implicaba, entre otras cuestiones, reconfigurar la institucionalidad pública. Particularmente, aquella vinculada a la cuestión agraria. Todo lo cual quedó plasmado en los Acuerdos de Paz, con carácter de compromiso de Estado. Hagamos un repaso. Una lectura política. Para poder valorar cuánto hemos avanzado hasta ahora. Empecemos por revisar prioridades presupuestarias vinculadas a la problemática agrícola y agraria, comparadas con La asignación al Ejército de Guatemala. Nótese que nos referimos a la institución de defensa, operando en tiempos de paz y sin amenaza extranjera sobre sus fronteras.⁹

Presupuestos –totales- asignados en el período 2019, a las instituciones que aparecen en el cuadro siguiente:

Expresado en Millones de Quetzales.¹⁰

Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación	Q. 1,440,407,000
Ministerio de Ambiente	Q. 177,284,000
Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República	Q. 37,351,540
Registro de Información Catastral	Q. 85,000,000
Fondo Nacional de Desarrollo Agropecuario	Q. 59,000,000
Fideicomiso Fondo de Tierras	Q. 278,026,462 ¹¹

9 El enemigo interno no existe más, en tanto la guerrilla marxista que pretendió instaurar una Revolución Socialista por la vía de las Armas suscribió un armisticio y un pacto sustantivo de paz con el gobierno de la república en 1996.

Se argumenta que ese enemigo ahora es el narcotráfico, sin embargo, su combate es un asunto de fuerzas policiales civiles.

10 Decreto 25.2018 Congreso de la República de Guatemala, Ley de Presupuesto General de Ingresos y Egresos del Estado para el Ejercicio Fiscal Dos mil Diecinueve, publicado en Diario Oficial el 27.12.2018.

11 Los datos referidos al presupuesto total del Fondo de Tierras y de crédito para adquisición de Tierras a familias campesinas, se originan del punto resolutivo 01-19 del Consejo Directivo Fondo de Tierras, Guatemala enero, 2019. <https://www.font ierras.gob.gt/portal/viewer/index/ZnqMkg%3D%3D>



Crédito y subsidio para adquisición de tierras, familias campesinas	Q. 69,700,841
Ministerio de la Defensa	Q. 2,702,699,000

El cuadro anterior es absolutamente ilustrativo. Guatemala dedica más recursos del presupuesto público, a sostener el ejército nacional, que al fomento y desarrollo de la agricultura y la cuestión agraria. La nota a continuación, puede parecer anecdótica y no digna de incluirse en este artículo. Sin embargo, su importancia estriba en que expresa la aberración, sin límites de los administradores del Estado, en la gestión de la cosa pública. Así veremos que el presupuesto de defensa incluye, canonjías a burócratas militares de alto rango, a modo de “prestación” que no tiene ningún otro burócrata. Nota del Diario Prensa Libre:¹²

miembros de la cúpula militar... han recibido... pagos por los montos que detallamos a continuación: Comandante General del Ejército: Q. 50 mil, Ministro de la Defensa: Q. 45 mil, Jefe del Estado Mayor de la Defensa: Q. 40 mil, Viceministro de la Defensa: Q. 35 mil, Viceministro de Política de Defensa y Planificación: Q. 35 mil, Viceministro de Marina: Q. 35 mil... la tropa recibe entre Q. 300 y Q. 500.

La asignación salarial extraordinaria es mensual, se denomina bono de responsabilidad y esta expresada en quetzales. El Comandante General del Ejército, es el Presidente de la República, quien renunció a recibir el pago de un bono, de cincuenta mil quetzales mes, luego de un año de percibirlo. Al ser evidenciado por la prensa nacional. La cúpula militar continúa percibiendo su bono.

¹² Álvarez Carlos Álvarez y Willian Cumes, Prensa Libre, Guatemala, 12 de septiembre de 2017. <https://www.prensalibre.com/guatemala/politica/altos-mandos-del-ejercito-reciben-entre-q35-mil-y-q50-mil-de-bono-de-responsabilidad/>



En contraste: el presupuesto público asigna a familias campesinas, en situación de extrema pobreza, un bono anual de doscientos quetzales (Q. 200.00), que se ha dirigido en años anteriores a compra de aperos de labranza y este año, a adquisición de alimentos. Hacer una comparación entre aquellas asignaciones, confirma sin ambages, la orientación e intereses de administradores del Estado. Lucha contra la pobreza o eliminación de las desigualdades. No está en agenda.

Es así que para nuestra síntesis sobre prioridades y orientación del Estado, basta con leer dos diferencias presupuestarias:¹³ a) Mil quetzales de diferencia entre asignación a la defensa y agricultura, y b) Peor aún, en conjunto el presupuesto asignado a Ministerio de Agricultura e instituciones agrarias –Secretaría de Asuntos Agrarios, Fondo de Tierras, Consejo de Desarrollo Agropecuario, Registro e información catastral y Crédito para compra de Tierras a familias campesinas- sumado (equivale a: Q. 2,146,769, 843 dos mil ciento cuarenta y seis millones, setecientos sesenta y nueve mil, ochocientos cuarenta y tres quetzales), es decir, aun así: es menor que la asignación a la defensa. (Ver cuadro anterior).

Siguiendo ese hilo conductor, no es extraño que, en Guatemala, el índice de Gini, sobre desigualdad sea 0.63.¹⁴ Uno de los más altos en el mundo. Resultado correspondiente con la inacción histórica del Estado frente a desigualdades y pobreza. Un resultado previsible. No ha existido provisión de servicios y activos a la población. Lo escaso hecho hasta ahora, carece de calidad. La educación pública,

13 El asunto de las prioridades de Estado expresadas en presupuesto e institucionalidad da para mucha más profundidad. Habría que revisar: tasas impositivas, recaudación de tributos, tamaño del Estado, asignación presupuestaria a regiones de mayoría indígena y campesina y otra serie de elementos. Sin embargo, no siendo la materia del artículo. Baste lo citado.

14 Arriola Gustavo, informe de desarrollo humano 2016, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Guatemala, nota de prensa, 26 de octubre, 2017.



por ejemplo, es de pésima calidad,¹⁵ condena a los pobres a círculos intergeneracionales de exclusión.

Vamos ahora por algunos datos del contexto rural:

Población rural	6,876,778 millones de personas.	46.15 % de habitantes de la república.
Del total de la PEA	Agricultura, ganadería, silvicultura y pesca.	Absorbe al 32.9 %.
Con un promedio salarial agrícola	Total de mil quinientos quetzales mensuales (Q. 1,500.00).	
De la Población rural	60 % depende de actividades agropecuarias.	7 de cada 10 personas vive en condiciones de pobreza.
Concentración de la Tierra	Coefficiente de Gini 0.84.	Elaborado a partir de datos oficiales del año 2003. ¹⁶
Productores agrícolas	92 % se encuentran en subsistencia e infrasubsistencia.	Ocupan el 21.9 % de las fincas censales en el país. ¹⁷

15 En Guatemala, la calidad de la educación que provee el Estado es tan baja que condena a los pobres a un círculo vicioso: no pueden enviar a sus hijos a un colegio privado con mejor calidad en educación primaria y nivel básico de secundaria, por lo tanto sus posibilidades de encontrar empleos mejor remunerados se ve severamente limitada, lo cual hace que la siguiente generación se vea nuevamente en el mismo punto de partida. Mendoza Carlos, Diálogos, Guatemala, sin fecha. <https://www.dialogos.org.gt/desigualdad-en-guatemala-un-problema-para-todos/>

16 Merlet, Pierre, La situación de la tierra y de los bosques en Guatemala, con el apoyo de UT'Z CHE' y de Acofop, Guatemala, junio 2011.

17 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016, Guatemala.



Excedentarios y Comerciales	6 % 2 %	Excedentarios ocupan 12.7 % de superficie de las fincas censales. Comerciales el 65.4 %. ¹⁸
-----------------------------	------------	---

Fuente: con datos del XII Censo Nacional de Población y VII de Vivienda, Encuesta Nacional de Empleo Ingresos 2. 2018 y PNUD.¹⁹

El cuadro anterior recoge datos de la realidad agraria en Guatemala, que son un continuum, de una realidad histórica. Las partes suscriptoras de los Acuerdos de Paz en 1996 - insurgencia y Estado-pactaron las bases para la constitución de un nuevo Estado, cuyas funciones y características, se sintetizan en el Acuerdo sobre Aspectos Socio Económicos y Situación Agraria, suscrito en México Distrito Federal, el 6 de mayo de 1996:

Corresponde al Estado un papel fundamental y urgente en este proceso. Como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos, es esencial que el Estado aumente y reoriente sus esfuerzos y sus recursos hacia el campo, e impulse en forma sostenida una modernización agraria en la dirección de una mayor justicia y de una mayor eficiencia.

Y... determinaron: lograr en plazos razonables, la reconversión, fortalecimiento y creación de una serie de instituciones para atender con prioridad, la situación de inequidad en el campo. Para, justamente,

¹⁸ IDEM PNUD

¹⁹ PNUD Guatemala, 4 de marzo 2016, boletín de prensa. <https://www.gt.undp.org/content/guatemala/es/home/ourperspective/ourperspectivearticles/2016/03/04/una-iniciativa-urgente-ley-de-desarrollo-rural-integral.html>



superar “la debilidad de las instituciones estatales” garantizar capacidades suficientes para “la modernización de las modalidades de producción y de cultivo, protección del ambiente, seguridad de la propiedad, adecuada utilización de la tierra y del trabajo. Protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo”.²⁰ De ese Acuerdo, surge remozada la institucionalidad, dedicada a: dotación de tierra a campesinos pobres, resolución alternativa de conflictos agrarios, y levantado catastral y registro de la tierra. Años después, en 2014, se emite la política agraria. Acuerdo Gubernativo 372-2014.

Las instituciones son: a) Fideicomiso Fondo de tierras. Ley del Fondo de Tierras Decreto 24-99 del Congreso de la República, para facilitar el acceso de campesinos a la tierra y dinamizar el mercado de tierras, b) Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República – Acuerdo Gubernativo: 136/2002- para fortalecer la resolución expedita de conflictos agrarios por métodos no judiciales y c) Establecimiento del Registro de Información Catastral. Decreto 41-2005 del Congreso de la República. El objetivo es crear y mantener un sistema de registro y catastro de la tierra.²¹

Un elemento esencial a la institucionalidad Agraria, pactada en los Acuerdos de Paz. Quizá el más importante y estratégico: la creación de la jurisdicción agraria y ambiental, dentro del Organismo Judicial, previéndose, además, que Organismo Judicial y Corte Suprema de Justicia crearan e instalaran los Tribunales Agrarios y elevaran al Congreso de la República, a través de una iniciativa de legislativa. Una propuesta de ley sustantiva y procesal agraria.

²⁰ Acuerdo sobre Aspectos Socio Económicos y Situación Agraria.

²¹ La institucionalidad agraria va más allá: incluye la Oficina Nacional de Reservas Forestales, El Registro General de la Propiedad, la Comisión Nacional Agraria, Sistema de Consejos de Desarrollo, en la parte concernida, Oficina encargada de Hidrobiología y otras.



Así que echar una mirada a estas instituciones, que cumplen ya dos décadas de existencia ²² es absolutamente necesario. Debemos –pese a todo– insistir en su importancia y la necesidad de su reestructura y fortalecimiento. Y referir para la historia las razones de la frustrada creación de la jurisdicción agraria.

Empecemos con una cuestión de datos. Año 2018:

Fondo de Tierras: 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.
Secretaría de Asuntos Agrarios. Resolución de conflictos.	Un promedio de 300 conflictos, finalizados ²³ por año –“finalización”, no significa necesariamente solución del diferendo.	Sin embargo, el número de conflictos agrarios se mantiene en los últimos seis años con una frecuencia anual de 1300 conflictos.
Registro de información catastral.	68 zonas en proceso catastral que equivale a igual número de municipios.	38 zonas han concluido el levantamiento de datos.

Fuente: datos procesados por el autor, con información de Plaza Pública, Fondo de Tierras, Memorias e informe de Gobierno 2018, presentado en enero 2019.

22 Con excepción de la jurisdicción agraria y Tribunales Agrarios, nunca creados y a lo cual dedicaremos un párrafo en este artículo.

23 Por finalizados, van desde el abandono de la instancia por los interesados, la judicialización del caso, o haberse resuelto. Es un término impreciso. Que es adecuado para la presentación de informes, pero no refleja necesariamente avances en la resolución de casos.



Siempre que hacemos valoraciones, sobre hechos, fenómenos o instituciones. Los datos, el número son importantes. Teniendo siempre en consideración que su uso –como criterio exclusivo- presta a interpretaciones no certeras. Por ejemplo, hablando de informes sobre realizaciones oficiales, el dato presupuestario sirve de excusa a los funcionarios a cargo por sus magros resultados. Sin embargo, no refieren, convenientemente, la razón política que impide tener presupuestos razonables. El otro problema con los números, es que son fácilmente manipulables –al alza- en los informes oficiales, para mostrar resultados no reales.

Así que, sobre los resultados cuantitativos generados por las operaciones institucionales señaladas en el párrafo precedente, concluiremos de manera escueta: la adjudicación de tierras en propiedad, vía crédito, a familias campesinas pobres, ha sido un fracaso. Esto debido a que, de una demanda, de quinientos cincuenta mil hogares, según información del Ministerio de agricultura. Atender en veintiún años veinte mil familias, es un resultado incongruente con la realidad. Es decir, la Reforma Agraria Asistida por el Mercado, (estrategia aplicada por el Fondo de Tierras) no produjo resultados sensibles a la problemática que pretendió resolver. Las causas: Ausencia de Mercado de tierras, alto costo de la tierra, lentitud burocrática en la compra, calidad de la tierra, nugatorios impuestos al latifundio. Para profundizar en el asunto puede leerse los trabajos al respecto del Instituto de Estudios Agrarios, de Congcoop²⁴ y de Jaime Carrera para Cepal.

Sobre la Conflictividad Agraria. Los datos parecen alentadores, sin embargo, al detenerse en los “casos finalizados” por la Secretaría de Asuntos Agrarios: Año dos mil dieciséis a dos mil dieciocho -2016 a

24 Garoz, Byron, Alonso Fradejas, Alberto y Gauster, Susana, Balance de la aplicación de las políticas de tierra del Banco Mundial en Guatemala: 1996 - 2005, CONGCOOP, Guatemala, 2005.



2018-: resolución y finalización de 1,503 casos.²⁵ No es claro cuántos son solucionados y cuantos finalizados. Lo cierto es que el número de conflictos anuales, permanece estático en alrededor de 1300 conflictos, según reportes de la misma Secretaría: la cifra no decrece. De donde deviene lógico pensar que los casos, realmente no se resuelven o la conflictividad agraria crece de día en día. Una probable razón es que la cifra mayor de finalizados y resueltos, esté vinculada a conflictos entre vecinos y no casos de alto impacto, que es el problema central de la conflictividad en el país.

Una muestra de la situación: en 2018 doce comunidades campesinas pobres fueron desalojadas de sus tierras de cultivo por órdenes judiciales. Procesos judiciales en donde los campesinos están prácticamente desamparados. Regularmente se trata de tierras que han trabajado, durante décadas y otras de origen ancestral. La Secretaría de Asuntos Agrarios no realiza peritajes agrarios sobre tierras litigiosas, “porque no tiene presupuesto”. Y por su parte, los tribunales civiles que ordenan los desalojos o los juzgados penales que también decretan desalojos,²⁶ no aceptan prueba histórica. En síntesis, desprotección absoluta del campesinado agrario.

El mandato de la Secretaría implica asistencia legal al campesinado, pero no la realizan, otra vez, por falta de fondos y/o por tratarse de un asunto ya judicializado. Esto es una ventaja en términos prácticos para el terrateniente, pues judicializa el caso y la Secretaría pierde jurisdicción en el mismo.

A propósito de desprotección campesina, la cúpula terrateniente de este país, señala que “ en 2018 hubo 242 fincas invadidas,²⁷ que según

25 Informe de Gobierno 2018. Enero 2019.

26 Bajo el supuesto de la comisión del delito de Usurpación agravada.

27 El concepto de invasión, es usado peyorativamente por empresarios del agro, se trata la mayor de las veces de tierras en litigio, en donde la propiedad terrateniente, es ilegal o la



el estudio representó aproximadamente 164 mil hectáreas de territorio usurpado”.²⁸ A nuestro juicio y en voces campesinas, se trata de fundos en litigio, muchos de ellos de vieja posesión campesina. Nótese lo artero del concepto invasión. El lenguaje agresivo, dimensiona en el lector la magnitud y profundidad del conflicto agrario y el escaso impacto del trabajo de la Secretaría encargada de la resolución de fondo del conflicto agrario.

Sobre Registro y Catastro de la Tierra. Las posibilidades para el país de tener un catastro agrario confiable, son aún lejanas. La dinámica catastral ha sido altamente, compleja. Por cuestiones institucionales: presupuesto pequeño y ausencia de mecanismos reales de resolución de la conflictividad derivada de inconformidades, con los resultados de las delimitaciones de propiedades. Esto ante la ausencia de jurisdicción agraria. Lo cual implica que la resolución de conflictos derivados del levantamiento catastral, deben resolverse por la vía civil: lenta y onerosa.

Una cuestión de mucho fondo en relación al Registro de Información Catastral, ha sido la resistencia de sus empleados a reconocer las tierras de pueblos indígenas como propiedades colectivas. Si bien hay avances, con la emisión de un reglamento ad hoc, para tierras de comunidades indígenas, que acepta ciertos parámetros de usos y costumbres de los pueblos. El problema ha sido la idea errada del trabajador del RIC –así orientado, institucionalmente-, de que solo es posible hacer mediciones individuales. Es decir, parcelar, las tierras hacia reconocimiento de propietarios individuales. Aún y cuando la autoridad ancestral propietaria y administradora de los fundos, reclama mediciones con reconocimiento de propiedad comunitaria. Si bien el

mayor de las veces ilegítima. Títulos obtenidos de maneras poco transparentes y nada justas. (nota del autor).

28 Gamarro Urías, 12 de septiembre 2019, Prensa Libre Guatemala.



asunto se va superando. Ocasiónó una problemática innecesaria que retrasó procesos y pone en riesgo la propiedad que aún pervive de los pueblos indígenas.

Es obvio entonces, que la institucionalidad agraria,²⁹ encargada de las torales cuestiones de acceso a tierra funciona poco. Certeza jurídica y resolución de la conflictividad, reporta, nada más que pequeños avances: paliativos dentro de una problemática, que les es muy superior y con hondas raíces históricas.

Ahora detengamos en la jurisdicción Agraria y Ambiental, que nunca nació a la vida jurídica, por una razón fundamental: el empresariado del agro ha impuesto al Estado nacional, como premisa, el que las relaciones agrarias, se juzguen desde el Derecho Civil. Obviamente, la pretensión es mantener ventajas sobre campesinos pobres en caso de litigios de propiedad. Esto debido a lo tortuoso, formalista y oneroso de los procedimientos civiles, a los cuales el campesinado tiene muy poco acceso. La ofensiva e influencia empresarial sobre el Estado y sociedad ha sido de tal profundidad, que, en las facultades de Derecho de las universidades del país, el derecho agrario se ha ido transformando en una cátedra marginal, incluso tomar el curso es optativo al estudiante.

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y situación Agraria mandató:

29 No hemos hecho referencia a la Comisión nacional agraria, pues se trata de un órgano, sin incidencia en la política institucional sobre el agro esta fue creada por el gobierno actual, bajo la coordinación de la Secretaría de Asuntos Agrarios. Se crea la Comisión nacional agraria noviembre 18 de 2016. La integran: en la Segunda Reunión Ordinaria de la -CNA- realizada durante el presente año, se contó con la participación de autoridades y funcionarios de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia (SAA), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), Fondo de Tierras (Fontierras), Registro de Información Catastral (RIC), Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), Instituto Nacional de Bosques (INAB), Oficina de Control de Reservas Territoriales del Estado (Ocret), Instituto Geográfico Nacional (IGN) y del Registro General de la Propiedad (RGP). Impulsar la política agraria dentro de la Política Nacional de desarrollo agrario.



a) Promover una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible a toda la población con relación a la tenencia de la tierra. Dicha reforma deberá simplificar los procedimientos de titulación y registro del derecho de propiedad y demás derechos reales, así como simplificar los trámites y procedimientos administrativos y judiciales; y b) Promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial mediante la emisión de la ley correspondiente por el Congreso de la República”.

A su vez, la Ley del Registro e Información Catastral Decreto 41-2005, prescribía:

Artículo 91. Tribunales Agrarios. La Corte Suprema de Justicia deberá crear los tribunales agrarios, y haciendo uso de su iniciativa de ley, en el menor plazo posible presentará al Congreso de la República una iniciativa de ley con la legislación sustantiva y adjetiva para su aplicación, para lo cual se le hará la asignación presupuestaria correspondiente”.

Sin embargo, el artículo señalado, fue declarado inconstitucional, en razón de recurso interpuesto por el Abogado Ricardo Sagastume, empleado y Abogado de la Cámara de Industria de Guatemala.³⁰ La declaratoria de Inconstitucionalidad es el ejemplo perfecto, de la fobia que algunos sectores de la sociedad tienen a la creación de un marco jurídico civilizatorio y modernizador de las relaciones en el agro. Incluso y quedará registrado en la historia, que el Magistrado de la Corte Suprema, a cargo del proceso de diálogo para la elaboración de la ley agraria, Licenciado Rodolfo de León Molina, fue defenestrado

30 Corte de Constitucionalidad expediente Número 2265,2443 2451-2006 el 00-00-0000, citada en Congcoop, Diálogo sobre Justicia Constitucional, propuesta, Guatemala 2016.



del cargo, con argumentos espurios por el corrupto partido patriota, obedeciendo designios de la élite agraria.

Es decir, Guatemala en su conjunto perdió una oportunidad histórica: encaminarse a una vía democrática para la resolución de la problemática del agro. Seguimos estando a años luz en la materia, comparados con países hermanos: Nicaragua y Costa Rica. Para insistir en el mandato de la paz la Política Agraria³¹ vigente, emitida en 2014, retomó el asunto. Acuerdo Gubernativo 3272 y mandató:

“3.2. Legislación y jurisdicción agraria. Las múltiples causas que generan los conflictos agrarios tienen carácter histórico, social, económico, político y cultural. Con el proceso catastral llevado adelante por el Registro de Información Catastral, surgen a la luz pública conflictos por problemas de sobre posición, excesos de áreas y otras irregularidades. Esta complejidad en los casos de conflictos que llegan a instancias judiciales, no debiese resolverse por la vía penal o civil, pues éstas carecen de instrumentación y procedimientos jurídicos adecuados, además de no corresponder a la naturaleza social que caracteriza al derecho agrario. El derecho agrario, por lo tanto, es la vía específica e idónea para la resolución de estos casos y la reducción real de la conflictividad agraria. En este sentido, es necesario proponer al Congreso de la República la aprobación de la legislación agraria...”

Sin embargo, nada se ha hecho hasta el día de hoy. La voluntad política de la élite terrateniente y administradores del estado es conteste, en cuanto a atajar cualquier avance legislativo en la materia. Es decir,

31 La política Agraria tiene nula implementación, tiene una asignación presupuestaria de alrededor de tres millones de quetzales, que no sirven más que para un mínimo de actividades sin impacto en la dinámica agraria del país.



que permanecemos, juzgando el agro, sobre la base del derecho civil y penal. Una verdadera rémora a la modernización del país.

¿Qué hay detrás de tanta ineficiencia funcional, escaso presupuesto y carencia recurrente de recursos humanos y equipo en la institucionalidad agraria y agrícola en el país?

La deliberada intención de que nada cambie: es esta una orientación del Estado. Las iniquidades en el campo que reconocen los acuerdos de paz, no han sido superadas. Ni en sus mínimos, La institucionalidad agraria solo es un eslabón, de una serie de expresiones crueles, afincadas en factores económicos, ideológicos y dinásticos, rebosados de racismo. Edelberto Torres Rivas³² citando a otros autores, al compararnos con el resto de Centro América, allá por los años ochenta afirman:

Guatemala es la sociedad más terrateniente, y por ello más explotadora del campesino, más reaccionaria, más autoritaria, más oligárquica.

Sergio Tishler, lo dice así: la finca como el corazón de la sociedad oligárquica³³ de esta historia pervive su columna vertebral: ganancia extractiva, acunada en un campesinado y pueblo indígena, pobre y sin tierra, que solo tiene como futuro: ser mano de obra en grandes fundos, sin posibilidades de negociación digna de condiciones laborales. La élite terrateniente afinca su actuar en un escenario en donde el trabajador, depende en exclusiva de la finca, para sobrevivir.

Tenemos un Estado absolutamente débil, que presume de institucionalidad, pero carece de instituciones, capaces de imponer leyes, que movilicen los derechos de la población, que procuren futuro para los niños. Que trabajen por cumplir los mandatos constitucionales

32 Torres Rivas, Edelberto, *Revoluciones sin Cambios Revolucionarios*, página 51, Guatemala, 2da. Edición F&G Editores, 2013.

33 Sergio Tishler, citado por Torres Rivas, página 52, 2013.



y velen, por el desarrollo integral de la persona. Así está diseñada la institucionalidad, no es más que una mascarada democrática, con válvulas de escape: migración y crimen. No es ajeno a esta concepción de Estado, el hecho que la institucionalidad agraria sea marginal en el país. Asignaciones presupuestarias precarias. Equipo humano contratado sin derechos laborales, ni experiencia en sus funciones. Incluso personal monolingüe a cargo de dirimir conflictos en territorios de pueblos indígenas en donde el idioma no es el castellano. Todo ello hace a la institucionalidad agraria inoperante. No podemos achacar a los trabajadores la problemática. Habrá que volver al espíritu y la letra de los Acuerdos de paz. Retomar la esencia de su Propuesta. Ese espíritu, que traiciono: Álvaro Arzú, el Presidente que los suscribió. Todo indica que suscribió la paz, para facilitar el desmantelamiento de ese Estado, que se había comprometido a fortalecer y transformar en rector de la paz y el desarrollo.

Ahora habrá que tener en cuenta, que han surgido nuevos y enormes retos para la institucionalidad vinculada al agro. Los administradores del Estado, de forma festinada, han aceptado adherirse a compromisos internacionales, que implican liberalización de los mercados y desregulación de la agricultura. Sin tomar en consideración, los impactos que aquellos acuerdos tienen para los productores nacionales, particularmente, los agrarios. Así vemos como incrementa importación de maíz y se deprime el cultivo interno. Eso en términos prácticos significa, desprotección ciudadana y ceder soberanía alimentaria.

Los administradores del Estado han dejado de lado su función de trabajar por superar las desigualdades, de todo tipo, que sufren los pobladores del campo. Ni siquiera se tiene soporte e incentivo a la producción agrícola familiar. Ni fomento alguno a la economía campesina. Cuya producción soporta alimentariamente a siete millones de guatemaltecos. Revertir las prioridades de Estado, su orientación, repensar y construir institucionalidad acorde a los tiempos. Promotora



de los derechos de la población, es la única posibilidad de garantizar una vida mejor. Aun en el medio, de una globalización económica, en donde incidimos poco, cambios climáticos y amenazas a la paz mundial. La sociedad no tiene opción.

Bibliografía:

Acuerdos de Paz, Secretaría de la Paz, Guatemala, 1997.

CONGCOOP, Diálogo sobre Justicia Constitucional, propuesta, Guatemala 2016.

Gamarro Urías, 12 de septiembre 2019, Prensa Libre Guatemala.

Garoz, Byron, Alonso Fradejas, Alberto y Gauster, Susana, Balance de la aplicación de las políticas de tierra del Banco Mundial en Guatemala: 1996 - 2005, CONGCOOP, Guatemala, 2005.

Informe de Gobierno 2018. Enero 2019.

Jungbluth M, Werner, compilador. Perú Hoy, Desigualdad y Desarrollo, DESCO, Editorial Roble Rojo, Perú 2016.

Merlet, Pierre, La situación de la tierra y de los bosques en Guatemala, con el apoyo de UT'Z CHE' y de ACOFOP, Guatemala, junio 2011.

Memorias Fondo de Tierras, 2016, 2017, 2018.

Memorias Secretaría de Asuntos Agrarios Presidencia de la República, 2014, 2017, 2018.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Informe Nacional de Desarrollo Humano 2015/2016, Guatemala.

Política Agraria, Acuerdo Gubernativo 3272, Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República, noviembre 2014.

Torres Rivas, Edelberto, Revoluciones sin Cambios Revolucionarios, Guatemala, 2da. Edición F&G Editores, 2013.



RESPUESTA DEL ESTADO ANTE PROBLEMÁTICA AGRARIA (CON ÉNFASIS EN ÁMBITO PRESUPUESTARIO)

Miriam Suyuc¹



Foto: Archivo CONGCOOP

1 Miriam Suyuc Ley. Estudiante con cierre de pensum de la licenciatura de Sociología de la Universidad de San Carlos de Guatemala. Analista de presupuesto público del MAGA, por el Instituto por la Democracia, ID, de CONGCOOP.



Resumen

El Fondo Tierras es parte de la institucionalidad pública creada como resultado de los Acuerdos de Paz. El principal objetivo del Fontierras es dar respuesta para resolver el acceso de tierra para los campesinos, con poca o nada de tierra. El presupuesto público para el Fontierras, se ha debilitado drásticamente, el programa Acceso a la tierra es de los más afectados, con constantes recortes presupuestarios. Las demandas para el acceso a la tierra para campesinos continúa vigente, la respuesta institucional ha sido debilitada.

Palabras claves:

Fondo de Tierras, presupuesto público, acceso a tierra vía compra.

El Fondo de Tierras Respuesta Institucional debilitada

La estructura de tenencia de la tierra para Guatemala es de las más desiguales. Datos del Censo Nacional Agropecuario de 2003, y la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2008, indican que el número de fincas menores de una manzana corresponden a 375,708, mientras que las fincas con medidas de 50 caballerías y más, suman 47. En términos productivos, significa que las fincas menores de una manzana son destinadas al sistema de milpa, policultivo de hortalizas de ciclo corto entre otros; y en las fincas mayores o igual a una caballería son destinadas para monocultivos como café, hule, palma, caña de azúcar y en menor proporción otros cultivos destinado a la exportación. Asimismo, el coeficiente de Gini para Guatemala muestra los más altos niveles de concentración de la tierra a nivel mundial, 0.84.

La problemática agraria lejos de ser resuelta, continúa en crecimiento, al mes de julio 2019, la Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA-, contabiliza un acumulado de 1,547 casos de conflictividad agraria a nivel nacional: 1,062 están relacionados a disputa de derechos, 56 a



límites territoriales, 235 por ocupación y 194 por regularización. La suma de la conflictividad afecta a 283,746 familias directamente por la problemática. Asimismo, la SAA cuantifica a un total de 1,382,172 personas que padecen de inestabilidad ante la incertidumbre de la resolución que puedan tener los casos. Los intentos institucionales para resolver dicha problemática, ha sido débil. Sin embargo, contrario a resolver el acceso a la tierra para los campesinos con poco a insuficiente tierra, el Estado impulsa y garantiza el crecimiento y expansión de los monocultivos.

La problemática agraria es reconocida como una de las principales causas del conflicto armado interno. Los Acuerdos de Paz, específicamente, en el de Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria,² y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas se aborda la problemática.

Con los Acuerdos de Paz, uno de los principales “logros” es la creación de un fondo fideicomiso para el acceso a tierras, en cumplimiento de los compromisos contraídos. En ese marco, entra en vigencia la Ley del **Fondo de Tierras** y su Reforma, Decreto Número 24-99 del Congreso de la República y su Reglamento Acuerdo Gubernativo 199-2000.

El Fondo de Tierras y la inversión para el acceso vía compra

Para dar respuesta a las familias con insuficiente o poca tierra, el Fondo de Tierras a partir de 1998 estableció el programa *de “Acceso a la Tierra vía crédito y subsidio para la compra de tierra”*. Este

2 La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político. A fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad.



funcionó con cierta eficacia, se resolvió una parte del problema, pero hace falta acompañamiento, y seguimiento. Las familias se encuentran con nuevos desafíos frente a la deuda adquirida. Como se analizará, el programa fue debilitado con recortes presupuestarios y con la baja ejecución de estos.

En el 2004, se crea el programa “Acceso a la Tierra vía crédito y subsidios para el arrendamiento de tierras”, e implementación de proyectos productivos. Para los siguientes años, este se vuelve la principal apuesta política y respuesta para las demandas. El crédito para el arrendamiento tiene varios señalamientos y cuestionamientos, de los más importantes encontramos la falta de certeza de la tierra, el agricultor vive constantemente con la incertidumbre del espacio a rentar.

El programa de acceso a la tierra vía regularización y adjudicación de tierras del Estado, inició en el año 2000. Y a partir de la reestructuración institucional, con la implementación de la Agenda Estratégica 2012-2015, funciona el programa de Comunidades agrarias sostenibles: Familias con asistencia técnica y subsidio para compra de alimentos y capital de trabajo, para ejecución de proyectos productivos. Este es de los programas con menor presupuesto en la estructura del fondo.

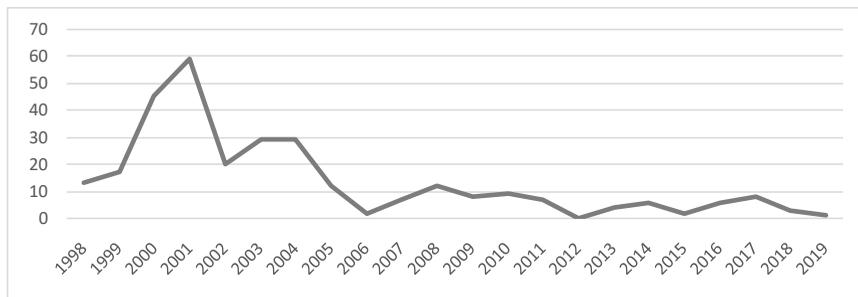
El Fontierras y la compra de tierra

Este Programa Acceso a la tierra vía crédito tiene como objetivo *“facilitar el acceso a la tierra vía crédito subsidiado a campesinos sin tierra o con tierra insuficiente, en situación de pobreza, en forma individual o en grupos organizados, privilegiando el bienestar de la familia”*.

El total de fincas entregadas desde el inicio del programa es de 308. La siguiente gráfica muestra la drástica disminución de fincas entregadas a través del programa de compra.



Gráfica No. 1. Compra de Fincas. Serie histórica 1998-2019



Fuente: Resolución FT-UIP número 516-2009-492.

Como se observa en la gráfica 1, el resultados del primer año fue la entrega de 13 fincas, para el siguiente año se incrementó a 17, el ascenso en la compra de tierra concluyó en el 2001. En cuatro años, el total de fincas entregadas fue de 134.

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.

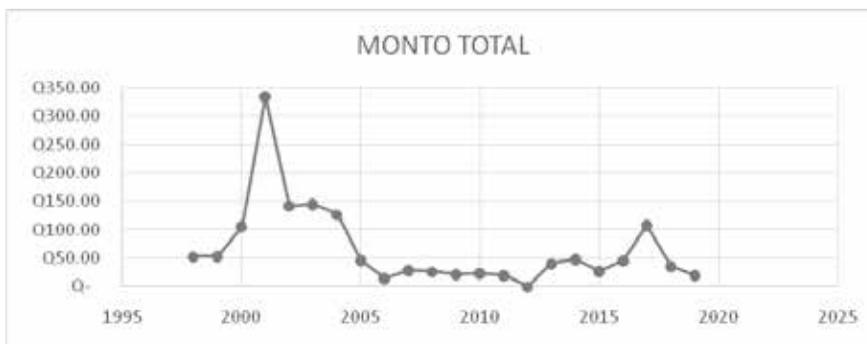
Los recursos para la compra de tierra

El Fontierras ha disminuido drásticamente los recursos destinados a la compra de tierra. En el año 2001, se ejecutaron Q. 332.99 millones, para la compra de 59 fincas, el equivalente a 26,793.11 hectáreas, beneficiando a un total 5,759 familias. Para el 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 cuatrimestres del año, la ejecución es de Q. 1.52 millones. Esto implica que no se ha realizado compra de tierra para el presente año.



Gráfica No. 2. Ejecución presupuestaria en la compra de Tierra Serie histórica 1998-2020



Fuente: Resolución FT-UIP número 516-2009-492.

Sobreviviendo a las políticas gubernamentales

Desde la creación del Fondo de Tierras, siete períodos gubernamentales han sido los responsables de ejecutar la Ley. La disminución de presupuesto ha sido una constante, repercutiendo en la compra de fincas. Ver gráfica 3

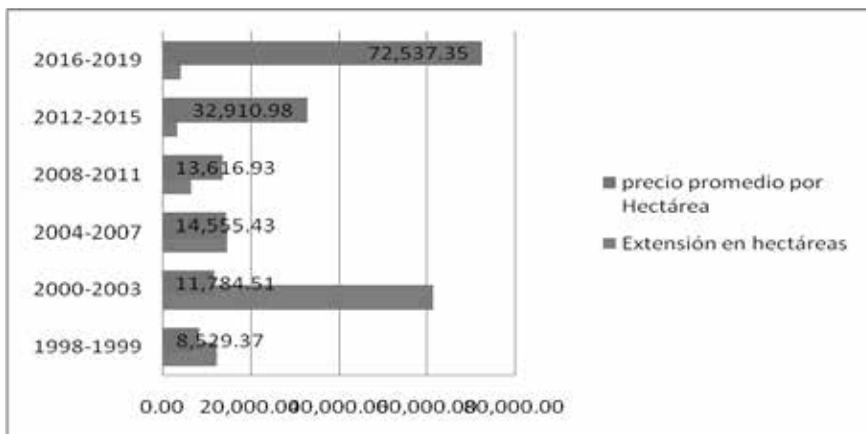
Gráfica No. 3. Serie histórica. Grupos por período de Gobierno 2000-2019 Expresado en millones de quetzales y números



Fuente: Resolución FT-UIP número 516-2009-492.

A la disminución del presupuesto para la compra de tierra, suma la variación del precio de la tierra. Los precios se elevaron considerablemente. 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. Ver gráfica 4.

Gráfica No. 4. Precio promedio de hectárea expresado en quetzales



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

El Fontierras ha beneficiado a un total de 22,363 familias, desglosado por sexo, se observa que la tendencia del fondo es entregar tierra en propiedad a los hombres. Como se observa en el siguiente cuadro:



Tabla No. 1. Serie histórica por período gubernamental 1998-2019
Expresado en números

AÑOS	NÚMERO DE FINCAS COMPRADAS	TOTAL FAMILIAS	MUJERES	HOMBRES
1998-1999	30	2,769	452	2,317
2000-2003	153	12,997	1,414	11,583
2004-2007	50	3,527	385	3,142
2008-2011	36	1,124	84	1,040
2012-2015	12	759	101	658
2016-2019	27	791	341	657

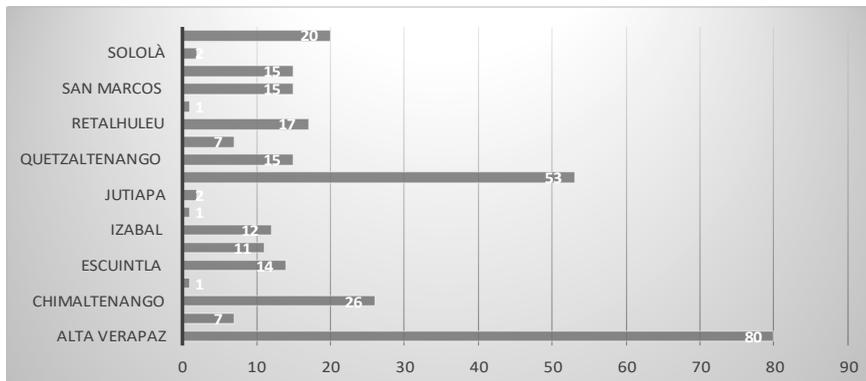
Fuente: Resolución FT-UIP número 516-2009-492.

De las 308 fincas adjudicadas a nivel nacional, el departamento con mayor número de fincas entregadas es Alta Verapaz, con un total de 80, considerando que este es uno de los departamentos con mayor pobreza, asimismo, es el de mayor conflictividad por acceso a tierra. Se considera que la respuesta es mínima frente a la grave problemática.

En el siguiente cuadro se puede observar el número de fincas entregadas a nivel nacional, según el área geográfica.



Gráfica No. 5. Fincas compradas por el Fondo de Tierras expresada en números



Fuente: Resolución FT-UIP número 516-2009-492.

Es importante hacer referencia a uno de los acuerdos llegados entre el Estado y las organizaciones campesinas el 28 de marzo de 2012, cuando el organismo Ejecutivo se comprometió a solucionar la deuda agraria que sumaba unos Q. 300 millones y que afecta a más de 100 comunidades campesinas a nivel nacional.³ Asimismo, se ha reconocido que la población no ha tenido la capacidad financiera para pagar la deuda.

Es importante resaltar que las fincas entregadas carecían de las condiciones necesarias para garantizar el desarrollo de las familias.

GOBIERNO FCN

Durante la gestión gubernamental del partido FCN-Nación, el Fontierras mantuvo la misma lógica de reducción a presupuesto o la falta de ejecución del mismo. De los cuatro años, en el 2017 se destinan los recursos más significativos, pero al finalizar el año solamente se ejecutó el 59 % de los recursos. En el 2018, el presupuesto vigente es

3 Acuerdos alcanzados al llegar la marcha indígena, campesina y popular a Guatemala, 12 de marzo 2012.



menor, con una ejecución del 75 %. Sin embargo, este es el año en que se devengó el presupuesto más alto, durante la gestión.

En el año 209, la reducción del presupuesto es drástica, el monto vigente fue de Q. 278.03 millones, con un ejecución del 90.51 %. Estos datos dan muestra del evidente debilitamiento hacia el Fondo de Tierras. El impacto negativo recae en las familias que están solicitando atención a la problemática, y como se ha indicado, la problemática lejos está de ser resuelta.

Gráfica No. 6. Fondo de tierras. Presupuesto asignado y vigente del período gubernamental 2016-2019 expresado en millones



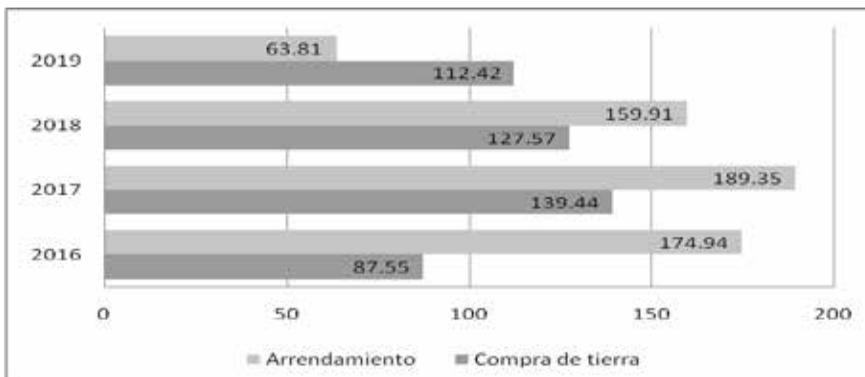
Fuente: Elaboración propia con datos del Sicoin descentralizado.

Como efecto de la disminución presupuestaria al Fondo de Tierras, el **Programa acceso a la tierra** ha sido afectado drásticamente. En 2017 se asignaron Q. 356.43 millones, se distribuyeron; para la compra de tierra Q. 139.44 millones, y para el arrendamiento Q. 189.35 millones.

En 2018 se asignó un monto de Q. 329.76 millones, se asignó para la compra de tierras Q. 127.00 millones y para el arrendamiento es de Q. 159.91 millones.

El 2019, el monto vigente fue de Q. 211.14 millones, la ejecución fue de 90.05 %, para la compra de tierra se destinaron Q. 112.42 millones, se ejecutó el 98.42 %, para el arrendamiento de tierras se asignaron Q. 63.81 millones, devengando Q. 57.88 millones.

Gráfica No. 7. Fondo de tierras. Presupuesto asignado y vigente del período gubernamental 2016-2019 expresado en millones de quetzales



Fuente: Elaboración propia con datos del Sicoin descentralizado.

Durante la gestión del FCN-Nación se adquirieron durante el 2016 un total de 6 fincas, el equivalente a 1,200.27 hectáreas, con una inversión de Q. 45.08 millones, beneficiando a 244 familias. En el 2017 se invirtió un monto de Q. 107.48 millones para la compra de 8 fincas, con una extensión de 2,028.32 hectáreas, beneficiando a un total 343 familias. Para 2018 se adquirieron 3 fincas, con un valor de Q. 35.42 millones, beneficiando a 144 familias. En el 2019 se compraron 10 fincas, beneficiando a 820 familias.

Conclusiones:

- Desde la creación del Fontierras, el incumplimiento para resolver el acceso a la tierra se evidencia en la incapacidad de invertir en la compra de tierra para atender la problemática histórica, se refleja como constante la disminución de presupuesto público.
- El Fondo de Tierras se fue debilitando presupuestariamente, frente al incremento del costo de la tierra. El Fontierras ha



dejado de “beneficiar” a los campesinos, y los 1,500 casos de conflictividad agraria continúan en incremento.

- Las familias “beneficiadas” por el Fontierras a base de arrendamiento, se han encontrado con la limitación de no poder pagar sus deudas. Han tenido que abandonar la propiedad. En este sentido, ni el Fontierras ni el Estado han acompañado a las familias necesitadas de vivir en condiciones dignas elementales para sobrevivir, y con una notoria carencia de condiciones para disfrutar en una vida con calidad.
- Después de 21 años, con seis gobiernos, las condiciones de empobrecimiento del área rural continúan. Poco se ha avanzado para resolver los problemas de fondo como la pobreza y pobreza extrema: estas condiciones se han incrementado, con ellas el hambre y la desnutrición crónica, entre otras problemáticas sociales. El acceso a la tierra continúa siendo una búsqueda para transformar las condiciones de desigualdad.

Bibliografía

Acceso vrs. Acaparamiento de Tierras, Instituto de Estudios Agrarios y rurales, Coordinación de ONG y Cooperativas, 2013.

Encuesta Nacional de Agricultura, Guatemala, octubre 2015.

Informe de labores del Fondo de Tierras años; 106, 2017, 2018, 2019.

Ley del Fondo de Tierras, Guatemala 1999.

Política Agraria, Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República

Revista Territorios, Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, Coordinación de ONG y Cooperativas año 1, 2006.

Ministerio de Finanzas Públicas, Sistema de Contabilidad Integrado -SICOIN-, descentralizado.

MÁS DE 7,000 COMUNIDADES RURALES SIN SERVICIOS PÚBLICOS DE SALUD, DEUDA PENDIENTE DEL ESTADO/GOBIERNO QUE VIOLA EL DERECHO A LA SALUD

*Edna Calderón¹
Nuria Mejía García²*



Foto: Archivo CONGCOOP

- 1 Licenciada en ciencias médicas, más de 30 años de experiencia en dirección y gestión de proyectos de desarrollo, fortalecimiento de capacidades de personal local en salud. Monitoreo del gasto social, con énfasis en salud y agricultura, investigación y asesoría.
- 2 Licenciada en gestión para el desarrollo sostenible y en Psicología. Con experiencia en análisis de la ejecución de presupuestos públicos, principalmente, en el Ministerio de Salud, salud integral de las mujeres. Y en acompañamiento a la formación política para la acción organizada en áreas rurales y periurbanas, con población indígena y mestiza.



Resumen

Exclusión e inequidad en el acceso a servicios públicos de salud, en comunidades rurales (más de 7,000 comunidades que carecen de infraestructura pública de salud); debilidad en el ejercicio del rol rector y garante del derecho a la salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Asimismo, escaso acceso a medicamentos esenciales; 17,195 casos de desnutrición aguda, con 8 muertes registradas (27/6/2020) y 166,832 casos de desnutrición crónica (31/12/2019) en niños y niñas menores de 5 años de edad. Así como insuficiente presupuesto y mala calidad del gasto público en salud, dan cuenta de la deuda pendiente del Estado/gobierno, con las comunidades rurales y urbano-marginales. Situación que viola el derecho a la salud de la población guatemalteca y que se profundiza con el impacto negativo durante y después de la pandemia ocasionada por el coronavirus Covid-19. Quien desnuda la estructura de un sistema de salud ineficiente, excluyente e ineficaz para atender la salud integral de la población.

Palabras claves:

Brechas de inequidad, infraestructura pública, desnutrición crónica y aguda, presupuesto insuficiente y mala calidad del gasto, privatización por desgaste, deuda pendiente y derecho a la salud, gestión de la crisis por la pandemia.

Servicios a los que tiene acceso la población rural: insuficientes para cubrir sus necesidades

Uno de los criterios centrales del goce del derecho a la salud es contar con acceso a los servicios de salud, que son necesarios a nivel individual y por ciclos de vida de la persona. Entre ellos se incluyen los de tipo preventivo, curativo, de recuperación y rehabilitación ya sea física, mental u ocupacional. Por lo tanto, el sistema de salud debe poseer en



su estructura, servicios y programas para dar respuesta a las necesidades de la población. Especialmente, respuestas a la población rural y urbana marginal, que por su posición geográfica y socioeconómica demuestran mayor vulnerabilidad.

Actualmente, la red de servicios de salud del Mspas está dividida en tres niveles de atención. En el primer nivel se encuentran los puestos de salud, servicios más cercanos a la población rural y la puerta de entrada a los siguientes niveles de atención para la recuperación de la salud. Cuentan con una cartera mínima de servicios, enfocada a la población materno infantil, son atendidos escasamente por una enfermera, y pocos medicamentos, asumen algunas actividades preventivas y de promoción de la salud. En el segundo nivel, los centros de salud con cartera de servicios de atención diferenciada, en su mayoría, tienen limitada capacidad de resolución. En el tercer nivel, los hospitales dedicados a la recuperación de la salud que aplican el modelo biologicista, a los que con mayor dificultad accede la población rural. La distancia geográfica define la mayor vulnerabilidad de la población rural y urbano marginal, la que además presenta los índices más altos de pobreza y pobreza extrema.

Los hospitales, a su vez, están clasificados en Hospitales Generales (Distritales), Hospitales Nacionales (Departamentales), Hospitales Regionales y Hospitales especializados de Referencia, que tratan patologías específicas de Alto Costo (Hospital Roosevelt y San Juan de Dios).³

El Ministerio de Salud responde a las necesidades de la población con medidas poco sostenibles y excluyentes, concentrando servicios de mejor calidad en la ciudad capital. Tal es el caso de la inauguración del nuevo intensivo pediátrico 2 del hospital San Juan de Dios, que tendrá

3 Diagnóstico Nacional de Salud 2016. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.



la capacidad de atender a 35 pacientes críticos desde recién nacidos hasta los 12 meses de edad. Al intensivo de este hospital ingresan, en promedio, 800 pacientes anualmente en estado crítico.

La crisis sanitaria generada por el Covid-19, nuevamente ha puesto en jaque al sistema público de salud. Si antes de la pandemia ya se evidenciaba el desorden administrativo y la baja resolución de los servicios en el primero y segundo nivel, la pandemia agudiza la crisis. Los hospitales de referencia nacional y regional, los hospitales temporales se encuentran sobre saturados y al borde del colapso, con pacientes con Covid-19. Situación que ha desatendido a personas con enfermedades crónicas, accidentes, embarazo y parto, malaria y dengue, así como el programa de inmunizaciones y control de la desnutrición.

La pandemia, además, ha tenido impacto negativo en la vida del personal de salud, el cual labora con limitación de insumos para protección personal. El constante desabastecimiento de insumos médicos, farmacéuticos, de limpieza y sanitización; la escasez de respiradores y la falta de oxígeno en hospitales incrementa la pérdida de vidas humanas. A partir del mes de mayo, cada día fallecen más personas y se incrementan los casos positivos.

Es importante mencionar la escasez de pruebas corridas para detección de personas con Covid-19 y la concentración para su análisis retrasa los resultados de las mismas, contribuyendo al uso inadecuado de las instalaciones e incrementando los riesgos de contagio.

Por otro lado, no se observa que el Mspas organice y agilice el equipamiento y abastecimiento de centros, puestos de salud y hospitales departamentales, para que estén preparados ante la inminente propagación del Covid-19, en comunidades del interior



de la república. Tampoco ejerce su rol rector para que los servicios privados atiendan a la población con precios justos y accesibles.

Brechas en infraestructura

El instituto de salud incluyente realizó una propuesta teórica del análisis de la accesibilidad, cobertura y referencia en red, después de un ordenamiento territorial y reorganización de servicios, con base a las perspectivas y atributos de la Red de Atención Incluyente, la sostenibilidad y el impacto económico en el sistema de salud. El acceso a información del Ministerio de Salud, en 2016, identificó que el país tiene un déficit de 4,461 puestos de salud (tomando en cuenta centros comunitarios o unidades mínimas de salud existentes en algunos sectores), 296 centros de salud locales, 109 centros de salud ampliados interdistritales y 48 centros de salud ampliados, interdistritales, con capacidad quirúrgica mayor ambulatoria. El instituto elaboró una propuesta escalonada con implementación y proyección presupuestaria que alcanzaría Q. 10,535 millones (1 % del PIB), en el período 2020-2030. Cantidad muy cercana a lo identificado por el Mspas, en su Plan Estratégico Institucional 2018-2032, utilizando la normativa 20-2016 que define la densidad de un centro de salud por 10,000 habitantes, estimando que es necesario contar con 809 nuevos centros de salud a nivel nacional. En el caso de los puestos de salud, debiera ser de uno por cada 5,000 habitantes, estimando en 2,087 el déficit en puestos de salud.⁴

La propuesta documenta la historia de exclusión y un estimado presupuestario que puede ser viable para fortalecer los servicios públicos de salud. Pero se necesita conciencia, voluntad política y compromiso para disminuir las brechas de inequidad existentes en el sistema de salud.

4 El camino a la transformación del Sistema de Salud -ISIS-. 2019. Plan maestro nacional de la red de atención en salud. Completando la espiral.



Al revisar la ejecución presupuestaria del **Programa de Infraestructura en Salud** del Mspas, que al 8 de julio de 2020 cuenta con un presupuesto inicial de Q. 76.06 millones. Tiene un recorte de Q. 20 millones, para un presupuesto vigente de Q. 56.06 millones y lamentablemente lleva **cero ejecución de gastos**. En el 2019, este programa ejecutó el 61.25 %, dejando de ejecutar Q. 34.31 millones, presupuesto que pudo haberse utilizado de manera eficiente para alcanzar al 42 % (7,461 comunidades) de las 17,766 identificadas por el Mspas sin cobertura en salud. (Segundo informe de gobierno 2017-2018). Las áreas de salud con mayores brechas de servicios de salud accesibles, se ubican en: Alta Verapaz, con 8.6 % (1,521 comunidades); San Marcos, con 4.9 % (873 comunidades); Chiquimula, con 2.7 % (484 comunidades); Quetzaltenango, con 2.3 % (417 comunidades); Suchitepéquez, con 2.2 % (386 comunidades) y Guatemala sur, con 2 % (353 comunidades).

Acceso a medicamentos:

Han pasado 42 años desde que la Organización Mundial de la Salud (OMS) aprobó la primera lista de medicamentos esenciales. Los cuales deben satisfacer las necesidades prioritarias de salud de la población y estar disponibles, en forma permanente, en los sistemas de salud a un precio accesible. Pero, en Guatemala, el sistema camina al revés: el Ministerio de Salud es el que menos invierte en medicamentos, el costo de los mismos aumentó y el gasto de bolsillo se incrementó (gasto privado en medicamentos) castigando aún más a las familias rurales.

En el año 2010, Anand Grover, Relator Especial sobre el derecho de toda persona al disfrute del más alto nivel posible de salud física y mental, visitó Guatemala y al presentar su informe de misión manifestó que en referencia a los medicamentos: *“El Gobierno ha realizado numerosos esfuerzos para asegurar a su población un suministro continuo y adecuado de fármacos a precios accesibles, sin embargo, las*

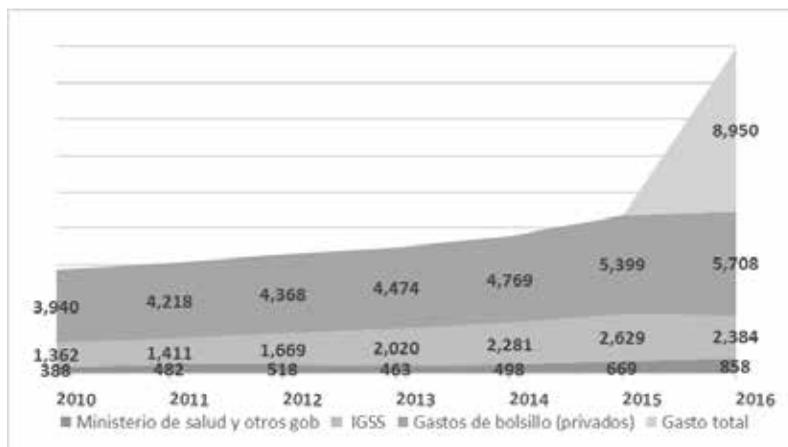


políticas de adquisición de medicamentos y las disposiciones sobre la propiedad intelectual del Tratado de Libre Comercio entre la República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos han repercutido en la poca accesibilidad de la población a los mismos”. Esto sumado a los recursos insuficientes para que el Ministerio de Salud Pública pueda cumplir con su mandato y garantizar este acceso.

A inicios del año 2012, el gobierno declaró públicamente, el Estado de Calamidad de la red de servicios de salud por tiempo indefinido; entre otros, por el desabastecimiento de medicamentos e insumos, pero la declaración quedó solamente en el contexto mediático.⁵

La siguiente figura visibiliza el gasto en medicamentos en el sistema de salud de Guatemala. Nótese que el mayor porcentaje está cargado al bolsillo de las familias (63.8 %).

Gráfica No. 1. Sistema de salud en Guatemala. Gasto en medicamentos, años 2010 - 2016 expresado en millones de quetzales



Fuente: elaboración propia con datos de: Mspas, Cuentas Nacionales y Economía de la Salud, marzo de 2017, con reportes del Sicon, Minfin, renglón presupuestario 266.

5 <https://lahora.gt/hemeroteca-lh/salud-publica-un-sistema-de-calamidad-cronica/>



*Hasta la fecha las políticas de salud han estado expuestas a las políticas neoliberales y a las estrategias de mercado, a tal nivel que han sido penetradas por los intereses económicos del gran capital.*⁶ En Guatemala, las políticas de ajuste estructural están afectando seriamente el acceso de la mayoría de la población a los servicios públicos de salud (puestos, centros de salud y hospitales), especialmente, en lo relacionado con medicamentos e insumos médicos para la recuperación de la salud. Lo que orilla a la población a automedicarse o buscar servicios privados, aunque esto represente sacrificar necesidades básicas de la familia como la alimentación y educación, entre otros (privatización por desgaste de los servicios públicos de salud). Nuevamente, las comunidades más afectadas con este déficit se ubican en el área rural.

En plena pandemia por Covid-19, es evidente el desabastecimiento de medicamentos e insumos necesarios para garantizar la vida de los pacientes e incluso del personal de salud. Al 11 de julio del 2020, ya han fallecido 38 médicos que estaban al frente de las unidades de atención para pacientes positivos a Covid-19, como consecuencia de la sobresaturación de los hospitales, falta de equipo de protección personal, medicamentos y respiradores.

Al revisar el Tablero de Control del Estado de Calamidad Covid-19 del Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin-, del programa **94: atención por desastres naturales y calamidades públicas**, destinado para atender la pandemia por Covid-19 a nivel nacional. Este programa, al 8/7/2020, tiene un presupuesto vigente de **Q. 14,566.76 millones**, de los cuales **Q. 1,694.44 millones le corresponden** al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –Mspas-.

6 Oscar Feo, desafíos actuales de la APS. ISIS 4 de noviembre 2018. <http://maiquiflores.overblog.es/2016/10/las-politicas-de-salud-en-america-latina-y-la-vigencia-de-la-atencion-primaria.html>



A pesar de la emergencia, y el incremento de casos, este ministerio registra una lenta ejecución del 8.14 % (Q. 137.85 millones), con clara violación por omisión al derecho a la salud de la población que demanda con urgencia ser atendida. En este mismo tablero, hay evidencia de 7,172 eventos de compra. De ellos, 4,372 se han adjudicado por un valor de Q. 356.09 millones en productos que aún no han sido trasladados a las Unidades Ejecutoras del Ministerio de Salud, retrasando las acciones dirigidas a mitigar los efectos de la pandemia.

Además, el renglón 266 correspondiente a productos medicinales y farmacéuticos, y el renglón 295 útiles menores, suministros e instrumental médico quirúrgico, de laboratorio y cuidado de la salud, que, como lo refleja la tabla 1, suman un presupuesto inicial de Q. 1,660.74 millones. Se tiene un incremento de Q. 38.07 millones, para un presupuesto vigente de Q. 1,698.81 millones, de los cuales únicamente ha ejecutado Q. 404.96 millones (23.84 %). Lo que es incomprensible, tomando en cuenta la necesidad de contar con medicamentos e insumos para atender a pacientes con Covid-19 y otras enfermedades.

Tabla No. 2. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social
Ejecución presupuestaria enero - 8 de julio 2020
Renglón 266 y 295 expresado en millones de quetzales

Renglón	Asignado	Modificado	Vigente	Devengado	Saldo por devengar	% de ejecución
266	1,197.37	-175.74	1,021.63	256.21	765.42	25.08
295	463.37	213.81	677.18	148.75	528.43	21.97
Total:	1,660.74	38.07	1,698.81	404.96	1,293.85	23.84

Fuente: elaboración propia con datos del SICOIN. 8/7/2020.



Por el momento, no hay una salida única y rápida al problema de acceso a medicamentos esenciales. Es urgente que el Ministerio de Salud concrete respuestas complementarias, como la negociación conjunta de precios y compra de medicamentos, simplificar el sistema de adquisición. Asimismo, eliminar los obstáculos para la compra de medicamentos genéricos, reactivar y fortalecer el Laboratorio Nacional para el control de calidad y la producción de medicamentos. Asegurar el rol rector del Ministerio de Salud y exigir el cumplimiento de su mandato como garante del derecho a la salud de la población guatemalteca.

Educación para una alimentación saludable:

Dentro de las funciones importantes del Mspas está la de promover acciones que garanticen la disponibilidad, producción, consumo y utilización biológica de los alimentos tendientes a lograr la seguridad alimentarla y nutricional de la población guatemalteca (artículo 43 Código de Salud). Ante ello, vemos con preocupación el fracaso de las políticas del gobierno actual y gobiernos anteriores, para siquiera reducir de manera eficiente y eficaz la desnutrición infantil en el país, menos aún para erradicarla.

Ya en el diagnóstico realizado en el año 2016, por el mismo Mspas (Censo de talla en escolares, 2011-2015. Mineduc) y (Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil –Ensmi-2014/2015), **se identificó que la prevalencia de desnutrición crónica en la niñez es alarmante**. Sobre todo, por los efectos en su vida y desarrollo (mayor riesgo de morbilidad y mortalidad, enfermedades crónicas no transmisibles como diabetes e hipertensión, así como la reducción de capacidades intelectuales), el círculo vicioso de la desnutrición con serio impacto para el desarrollo social y económico del país.

La reducción de 8.4 %, en 20 años, de la desnutrición infantil en Guatemala, el 58 % de índice de desnutrición crónica en la población



indígena, demuestra la ineficacia de la política de seguridad alimentaria aplicada en el país. El Estado de Guatemala debe adoptar con urgencia medidas estratégicas para hacer frente a la pobreza y desigualdades estructurales causantes, entre otros, de la desnutrición crónica en la niñez. La situación debe abordarse de manera integral, tomando en cuenta el acceso a la tierra de las comunidades rurales para la producción de alimentos, asegurar la soberanía alimentaria. Contar con un ambiente sano, libre de pesticidas y contaminación ambiental, asumir el acceso al agua como un derecho humano y garantizar su calidad.

Al 27 de junio 2020 (semana 26) se reportaron 17,195 casos de desnutrición aguda, 8,774 casos más que para la misma semana del 2019.⁷ A la fecha se han registrado 8 muertes por desnutrición aguda. Con respecto a niñez, con desnutrición crónica, al 31 de diciembre del año 2019 el Mspas registró 166,832 niños y niñas menores de 5 años de edad.⁸ Comparado con el 2018 (119,849) los casos incrementaron, lo que evidencia el poco impacto que tienen las acciones gubernamentales para disminuir y erradicar este flagelo. Los departamentos que reportan más casos de niñez con desnutrición son: Guatemala, Escuintla, Huehuetenango, Alta Verapaz, San Marcos, Quiché. Situación que debía avergonzar a los gobiernos y la población en general. Guatemala tiene la capacidad de producir alimentos nutritivos y culturalmente pertinentes, el hambre y la desnutrición no debían ser un problema de país.

El Mspas debe cumplir con su rol rector de prevenir, reducir y controlar la desnutrición crónica y aguda, para poder salvar la vida de la niñez, principalmente, la que se encuentra en situación de pobreza y pobreza

7 <http://http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/desnutricion-aguda/>

8 Informe monitoreo al presupuesto del MSPAS Enero a diciembre 2019. CONGCOOP. Marzo 2020.



extrema. Pero, en respuesta a la pandemia por Covid-19, se dejó de atender el control de crecimiento y las inmunizaciones en varios centros de salud. Lo que presenta un escenario más difícil para superar los niveles de malnutrición en el país. Más bien se incrementará la desnutrición y la muerte, por hambre de la población en pobreza.

El embarazo en niñas y adolescentes de 10 a 19 años de edad, que al 20 de mayo 2020 suman 46,863 (de los cuales 1,962 corresponden a niñas de entre 10 y 14 años de edad -4.17 %-). Ocurren, con mayor frecuencia, en los departamentos de Huehuetenango (6,181), Alta Verapaz (5,163), San Marcos (4,285) y Quiché (4,314),⁹ departamentos con mayor población rural y déficit de infraestructura en salud. Lo que también ilustra la ineficiencia de la política de prevención de la mortalidad materna y la promoción del desarrollo para la niñez y juventud. Además, el confinamiento decretado por el gobierno para mitigar la pandemia ha puesto en mayor riesgo de abusos y embarazos, en niñas y adolescentes.

Al 8 de julio 2020, el programa 14: *prevención de la mortalidad de la niñez y de la desnutrición crónica* que contaba con un presupuesto asignado de Q. 1,040.40 millones, **sufrió un recorte de Q. 146.06 millones, ahora** tiene un presupuesto vigente de Q. 894.36 millones. De los cuales solamente ha ejecutado el 29.91 % (Q. 267.47 millones), gasto incoherente con la situación nutricional de la niñez del país. A la fecha debería haber ejecutado al alrededor del 50 % de los recursos. Pocos recursos y ejecución ineficiente nos hacen inferir que el Ministerio de Salud viola el derecho a la salud de la niñez. Por omisión y negligencia, al no definir una política adecuada y dejar de ejecutar el presupuesto aprobado para la disminución sostenida de la desnutrición y la mortalidad de la niñez.

9 <https://osarguatemala.org/monitoreo-de-embarazos-en-adolescentes-entre-10-y-19-anos-al-20-de-mayo-2020/>

En dicho programa, hay actividades relacionadas con vacunación a niño y niña menor de 5 años, monitoreo de crecimiento, dotación de micronutrientes a niño y niña menor de 5 años y a mujer en edad fértil. Asimismo, desparasitación a niño y niña de uno a 5 años, vigilancia del agua, atención por infección respiratoria aguda y enfermedad diarreica aguda a niño y niña menor de 5 años. Incluye vigilancia de fortificación en alimentos, diagnóstico y tratamiento de la desnutrición aguda, dotación de alimentación complementaria a niño y niña de 6 meses a menor de 24 meses y vigilancia del desarrollo infantil. Es lamentable que el Estado recorte recursos a dicho programa, y que, además, no ejecute eficientemente el presupuesto, habiendo indicadores tan altos de desnutrición en el país.

Estas actividades que integran el programa, se vinculan con determinantes de la salud como el acceso, uso y control del agua, la contaminación de fuentes de agua, contaminación ambiental, el consumo de alimentos saludables y pertinentes culturalmente. Aspectos en los que el Mspas debería retomar en su rol de ente rector, opinando, proponiendo y haciendo campañas que impacten sobre cambios políticos, económicos y culturales que prevengan la mortalidad de la niñez y la desnutrición. Evitando que más niñas y niños mueran por enfermedades que se podrían prevenir.

Lamentablemente, en el presupuesto 2020 para el Mspas, al igual que en el aprobado durante el 2019, no se retoman las actividades de apoyo a la institucionalización de los derechos de las mujeres. Así como los derechos de la niña adolescente y de servicios de atención del parto comunitario, el apoyo a la institucionalización del derecho de las mujeres a vivir sin violencia. Asimismo, actividades dirigidas a garantizar la salud integral de las mujeres, evidenciando, una vez más, la falta de atención a este importante segmento poblacional. Al dejar de atender a más de cinco millones de mujeres, de 10 a 49 años de edad, ubicadas en todo el territorio nacional.



El Estado como garante del derecho a la salud de la población guatemalteca

La OPS/OMS define a la salud como el estado de bienestar completo, físico, mental y social y no únicamente la ausencia de enfermedad. “El goce del grado máximo de salud que se pueda lograr es uno de los derechos fundamentales de todo ser humano sin discriminación de religión, ideología política, etnia, o condición social o económica”.

La salud es un derecho fundamental para el ser humano y se debe brindar sin discriminación alguna (artículo 93 de la Constitución Política de la República de Guatemala). **La Constitución asigna al Mspas el rol rector y proveedor de servicios de salud.** El marco legal ha sido creado para orientar las acciones del Sector Salud. El Estado velará por la salud y asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación y rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes. A fin de procurar a la población guatemalteca el más completo bienestar físico, mental y social. (...) Artículo 94 de la Constitución Política de la República de Guatemala.

El código de salud (Decreto 90-97) artículo 2: define la salud como un producto social resultante de la interacción entre el nivel de desarrollo del país, las condiciones de vida de la población y la participación social. A fin de procurar a sus habitantes el más completo bienestar físico, mental y social. Este código también establece que es necesaria la rectoría del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (artículos 4, 8 y 9) y el artículo 39 (Decreto 114-97) Ley del Organismo Ejecutivo. Detalla que también es función de este ministerio la formulación y seguimiento de las políticas de salud. Además del código de salud, otros instrumentos legales como la Ley Desarrollo Social (decreto 42-2001), Ley general de descentralización (Decreto 14-2002), Código Municipal (Decreto 12-2002) y Ley de

Seguridad Alimentaria (Decreto 32-2005) reconocen el Derecho a la Salud y la responsabilidad del Estado como Garante de este derecho. Y a nivel internacional, Guatemala ha ratificado Tratados y convenios internacionales relacionados al Derecho a la Salud.

En el año 2000, el Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales de las Naciones Unidas adoptó una observación general sobre el derecho a la salud. En la que se indica que el derecho a la salud no solo abarca la atención oportuna y apropiada, sino también los principales factores determinantes de la salud. Así como acceso a agua limpia y potable, a condiciones sanitarias adecuadas, suministro adecuado a alimentos sanos, nutrición adecuada. Además, derecho a vivienda adecuada, condiciones sanas en el trabajo y medio ambiente, educación relacionada a la salud, incluyendo la salud sexual y reproductiva. También indica que hay obligaciones básicas que los Estados deben implementar para asegurar un nivel mínimo esencial del derecho a la salud, el cual debe ser definido por cada país. Estos niveles mínimos deben incluir: Atención Primaria en Salud, alimentación esencial y nutritiva, agua limpia potable y saneamiento, medicamentos esenciales.

El principio de realización progresiva del derecho a la salud es central para vigilar y evaluar los progresos de país. Este principio implica que los Estados tienen la obligación de avanzar lo más expedita y eficazmente posible hacia el pleno derecho, utilizando el máximo de recursos que dispongan. Sin embargo, hay Estados que avanzan muy lentamente, so pretexto de falta de recursos para dejar de cumplir con sus obligaciones hacia sus ciudadanos.



El Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de Naciones Unidas, definió los siguientes criterios para evaluar el goce del derecho a la salud: Disponibilidad, Accesibilidad, Pertinencia, Calidad.¹⁰

A pesar del marco legal, nacional e internacional, el Mspas no cumple a cabalidad con su papel de ente rector del sector salud ni su papel de ejecutor de acciones encaminadas a la prevención, curación, recuperación y rehabilitación.

Con la implementación de políticas neoliberales en Guatemala, se debilitó al Estado y al sector público. Hoy el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social es un cascarón vacío con poca capacidad de respuesta. Con frecuencia se dan cambios de ministros y políticas públicas de gobierno, sin continuidad (once ministros y dos ministras de salud -13 funcionarios- en 12 años dirigiendo la cartera de salud, 2008-2020). Incluso, en junio del 2020, la cúpula del Ministerio de Salud fue removida, contabilizando a dos ministros en cinco meses de gobierno, provocando inestabilidad en la toma de decisiones. Se deterioraron los programas y se transfirieron al sector privado buena parte de servicios como los servicios especializados, estudios de laboratorio e imágenes para diagnóstico, medicamentos e insumos, entre otros.

En el año 2016, el Presidente de la República, Jimmy Morales, junto al Ministro de Finanzas Públicas, Julio Héctor Estrada, el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social, Alfonso Cabrera y el Presidente de FUNDESA, Felipe Bosch, anunciaron la firma de un convenio interinstitucional para crear sistemas de control y calidad del gasto en compras de medicamentos y equipo médico en salud.

Este convenio consiste en asistencia técnica en procesos para buscar mejores prácticas administrativas a nivel mundial, para la compra



de medicamentos y cumplir con estándares de calidad internacional (...) con la firma de este convenio celebramos esta alianza pública privada en asistencia técnica, que busca mejorar el sistema de salud".¹¹ Pero la población continúa con déficit de atención, sin acceso a medicamentos y estudios diagnósticos. Aumentó el gasto de bolsillo con serias consecuencias a la calidad de vida y salud de la población, especialmente, la más vulnerable.

“No podemos enorgullecernos de un mundo en el que la llamada sociedad del conocimiento y la información, convive con la sociedad de la pobreza, la desnutrición, la ignorancia y la incultura”.¹²

En Guatemala, el acceso a servicios de salud es de suma importancia. Debido a la compleja situación epidemiológica que incluye la permanencia de enfermedades propias de la población excluida geográfica y políticamente. Junto a una creciente morbilidad no transmisible y la ocurrencia de continuos desastres por fenómenos naturales, en un sistema de salud, débil. Además, segmentado en varios subsistemas (Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, Instituto Guatemalteco de Seguridad Social, sistema militar, sistema municipal y sistema privado –lucrativo y no lucrativo-) que brindan atención diferenciada a los grupos poblacionales. Y fragmentado en su interior. Con insuficiente y mal distribuido financiamiento público, lo que constituye un reto para los equipos de salud y flagrante violación del derecho a la salud de la población guatemalteca.¹³

El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social –Mspas- ante la crisis sanitaria ocasionada por el coronavirus (Covid-19), sigue dando muestras de debilidad y deficiencia en el manejo de la pandemia.

11 <https://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados/comunicados-2016/2982-34-minfin-y-mspas-firman-convenio-de-cooperacion-con-fundesa>

12 Ministra de salud de el Salvador, ENCUENTRO POR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS A LA SALUD Y A LA VIDA. Facultad de Ciencias Médicas-Universidad de Cuenca Octubre 2016.

13 IX congreso nacional de epidemiología 2018. MSPAS, OPS/OMS.



Misma que han ido incrementando la incidencia de personas positivas a Covid-19, en los 22 departamentos del país. Situación que pone en mayor riesgo de contagio y muerte a la población de todo el país. Sin que las autoridades responsables tomen decisiones acertadas para mitigar el daño y procurar la recuperación de las personas afectadas.

Es impostergable la definición y aplicación urgente de protocolos de atención a la población en los diferentes estadios, estableciendo con claridad los procedimientos a seguir, tanto a nivel preventivo como curativo. El Estado debe garantizar la atención a los pacientes afectados por la pandemia, proteger al personal de salud. Utilizar con eficiencia los recursos destinados a enfrentar la pandemia y comprometerse con el uso eficaz y transparente del presupuesto del Mspas. Decretando cero tolerancia a la corrupción.

Retos y desafíos para la salud pública en Guatemala

1. Consolidar la concepción de la Salud como derecho humano y social fundamental.
2. El Estado de Guatemala, en su naturaleza de país pluricultural y multilingüe, debe reconocer que existen otras formas de concebir la vida y los procesos de salud enfermedad. Valorando los conocimientos ancestrales de los pueblos que lo conforman.
3. Construir un Sistema Nacional de Salud con amplia participación de los diferentes pueblos que habitan el territorio nacional. El cual debe ser universal, incluyente, público y gratuito.
4. Definir Políticas Públicas de Salud con financiamiento público, tendientes a garantizar el derecho a la salud integral de toda la población.
5. La necesaria coordinación con comadronas, promotores de salud y agentes de salud.

6. Mejorar las condiciones de vida; la salud de la tierra y el ambiente de las comunidades rurales y urbana marginales.
7. Recuperar y fortalecer los servicios públicos de salud a todo nivel, iniciando por los servicios de segundo y primer nivel, para garantizar la atención en el interior de la república.
8. Desarrollo de la estrategia Atención Primaria en Salud Integral.

Mientras el Estado/gobierno no asuma su rol garante del derecho a la salud y no invierta el presupuesto suficiente, eficaz y equitativo, no se superará la deuda pendiente con la población rural y urbana marginal.

Referencias

1. IX congreso nacional de epidemiología 2018. Mspas, OPS/OMS.
2. Cuentas nacionales y economía en salud 2016.
3. Diagnóstico Nacional de Salud 2016. Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.
4. El camino a la transformación del Sistema de Salud. ISIS 2019. Plan maestro nacional de la red de atención en salud. Completando la espiral.
5. Feo Oscar, desafíos actuales de la APS. ISIS 4 de noviembre 2018.
6. Flores Walter. Evaluación del derecho a la salud en Guatemala. Congcoop 2008.
7. Informe monitoreo al presupuesto del Mspas. Enero a diciembre 2019. Congcoop. Marzo 2020.
8. Ministra de salud de el Salvador, Encuentro por el Derecho de los Pueblos a la Salud y la Vida. Facultad de Ciencias Médicas-Universidad de Cuenca. Octubre 2016.



9. Ministerio de Finanzas Públicas –Minfin-.
10. OSAR. Registro de nacimientos, <https://osarguatemala.org/monitoreo-de-embarazos-en-adolescentes-entre-10-y-19-anos-al-20-de-mayo-2020/>
11. Sistema de Contabilidad Integrada –Sicoin-.
12. <https://lahora.gt/hemeroteca-lh/salud-publica-un-sistema-de-calamidad-cronica/>
13. <https://www.minfin.gob.gt/index.php/comunicados/comunicados-2016/2982-34-minfin-y-mspas-firman-convenio-de-cooperacion-con-fundesa>
14. <http://maiquiflores.over-blog.es/2016/10/las-politicas-de-salud-en-america-latina-y-la-vigencia-de-la-atencion-primaria.html>
15. <http://http://www.siinsan.gob.gt/siinsan/desnutricion-aguda/>



UN ESTADO EN DEUDA CON LAS MUJERES

Ana Patricia Castillo Huertas¹



Foto: Asamblea Social y Popular

1 Feminista guatemalteca, comprometida con los derechos de las mujeres rurales, indígenas y campesinas. Licenciada en Desarrollo Sostenible por la Universidad Uraccan de Nicaragua, magister en Políticas Públicas por la Universidad Rafael Landívar, maestra en Estudios de Género y Feminismo por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales sede Guatemala, doctoranda en Ciencias Sociales en la Universidad de San Carlos de Guatemala.



Este artículo está dedicado a las mujeres rurales, indígenas y campesinas que, con su trabajo cotidiano, dan de comer a este país y garantizan el cuidado de la vida para las presentes y futuras generaciones.

Resumen

El presente artículo propone una reflexión crítica feminista en torno a las condiciones actuales que están impactando la vida de la mayoría de las mujeres, en territorios rurales del país.

Haciendo uso de información estadística generada por distintas instancias públicas, la autora pone en evidencia cuatro ámbitos, en los que el Estado guatemalteco tiene una deuda pendiente con las mujeres. Pero especialmente, pendiente con las mujeres en territorios rurales; deuda cuyos intereses crecen, en la misma medida que se feminiza la pobreza y se incrementa el peso de la reproducción social recargada en el trabajo de las mujeres.

Los ámbitos propuestos en el análisis son: I. La reproducción social y la ampliación del tiempo que las mujeres dedican al trabajo remunerado y no remunerado. II. El incremento de los hogares a cargo de mujeres y su relación con la migración. III. El limitado alcance de la política de acceso a la tierra para las mujeres.

Palabras claves: reproducción social, trabajo remunerado, trabajo no remunerado, acceso a la tierra, economía feminista.

I. Trabajo, reproducción social y cuidado de la vida

Los resultados del XII Censo Nacional de Población y VII Censo de Vivienda establecen que el 51.53 % del total de población censada son mujeres, quienes en números absolutos alcanzan un poco más de 7.6 millones. Mientras que los hombres representan el 48.47 %, con alrededor de 7.2 millones. Resultados que reflejan un cierto grado de feminización de la población guatemalteca, en comparación con el

49.5 % que representan las mujeres a nivel de la población mundial. Para el caso de Guatemala, vale la pena señalar que cuando se analizan las problemáticas que afectan a las mujeres, se está hablando de más de la mitad de la población del país. Que, en buena medida, tiene a su cargo el cuidado del resto; razón básica que debiera comprometer el diseño e implementación de políticas públicas que, asumiendo esta realidad desde un enfoque de equidad y derechos, contribuyan a transformar la situación y condición de las mujeres. Asimismo, transformar con ello al bienestar del conjunto de la población constituida por 14.901,286 de personas, según el Censo Nacional realizado en 2018.

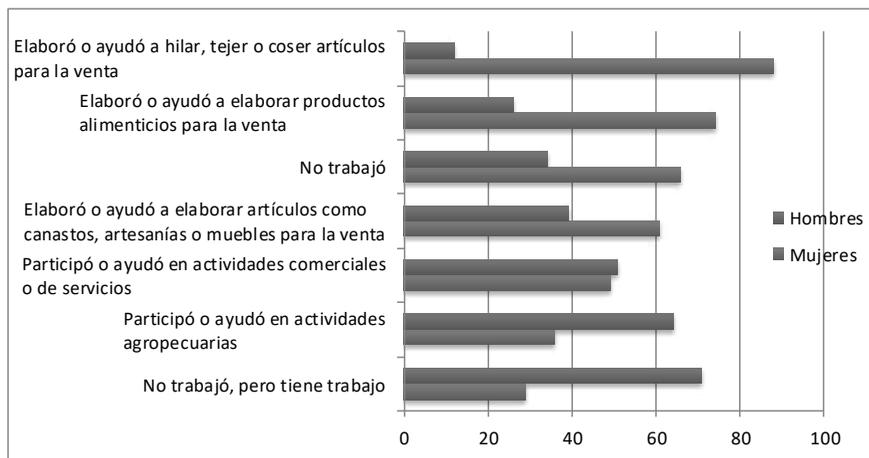
Al respecto, es pertinente hacer algunas acotaciones de carácter conceptual en torno a las categorías de trabajo, reproducción social y cuidado de la vida. Antes de analizar algunos datos estadísticos y su relación con los cambios, en la condición y situación de las mujeres, la mayoría de ellas, rurales, indígenas y campesinas. Advirtiéndose que tales categorías son abordadas desde la perspectiva de la economía feminista. La que propone, entre otros asuntos, un enfoque crítico respecto a la división del trabajo productivo y reproductivo, asignados a las esferas de actuación pública y privada respectivamente, a partir de generar y sexualizar la división del trabajo. La expresión más evidente y cotidiana de esta división se observa en la asignación de las tareas domésticas a las mujeres y el trabajo asalariado a los hombres. Situación que, a pesar de algunos cambios experimentados, sigue teniendo un peso simbólico muy importante. Al extremo que es frecuente escuchar que las mujeres “no trabajan”, cuando se dedican en mayor medida al trabajo doméstico, de cuidados y que no es remunerado. Todas estas labores no son consideradas trabajo, porque según la perspectiva económica patriarcal no generan valor, ni producen bienes o servicios para el mercado. Sin embargo, resultan indispensables para que la sociedad y el sistema productivo funcionen. Por lo que las estadísticas



nacionales empiezan a generar información para visibilizar este trabajo y quiénes lo realizan en mayor medida.

Por ello, no resulta extraño que ante la pregunta ¿trabajó la semana anterior al censo? En referencia al XII Censo Nacional de Población, el 70.2 % de las personas que respondieron afirmativamente son hombres. Mientras que solo el 29.8 % constituido por mujeres indicó que sí trabajó; en consecuencia, la mayoría de las mujeres encuestadas consideraron que no trabajaron la semana pasada. Pese a que en respuesta a la pregunta sobre ¿qué hizo la semana anterior al censo? las respuestas fueron las siguientes:

Gráfica No. 1. ¿Qué hizo la semana anterior al censo?



Fuente: XII Censo Nacional de Población, 2018.

Las respuestas y los porcentajes presentados evidencian que las mujeres, además de las labores consideradas como domésticas o de cuidado, trabajan en una amplia gama actividades. Las que generan ingresos a través de la venta de productos o servicios, aunque su lugar de trabajo sea el hogar. Es importante hacer notar que en las preguntas se refleja el papel de coadyuvante que se asigna a las mujeres cuando trabajan



junto a otras personas. Lo que significa que no necesariamente, ellas están percibiendo los ingresos que su trabajo genera.

Aunque los datos presentados no están desagregados por área geográfica, llama la atención que la mayor participación de las mujeres se expresa en el trabajo realizado, en actividades agrícolas, que en nuestro país generalmente, se realiza en el área rural. No obstante, según los resultados del referido censo, el 88 % de las mujeres forman parte de la población económicamente inactiva.

Los datos presentados reflejan la división sexual del trabajo, que como se expresó en párrafos anteriores, es construida social y políticamente, a través de un largo proceso de explotación, exclusión y opresión patriarcal de las mujeres, que en el capitalismo y con la industrialización alcanza su más clara expresión. Constituyéndose en una forma de organización de la sociedad y del trabajo, con fines de acumulación. De tal forma, que para el capital el trabajo que implica la reproducción de la mano de obra resulta indispensable y además, debe ser un trabajo en condición de servidumbre, no pagado, porque de lo contrario presionaría el incremento de los salarios. Por ello no es arriesgado señalar que la plusvalía esconde este trabajo no pagado, sin cuyo aporte serían imposibles las enormes riquezas que hoy se acumulan en pocas manos.

Además, esta división del trabajo es artificiosa,² porque tiene que ver con el ejercicio del poder patriarcal y la dictadura del capital, sobre la vida y las relaciones sociales. Cuyo objetivo ya no es solo de explotar la fuerza de trabajo asalariada, sino tal como señala Silvia Federici “el trabajo doméstico es mucho más que la limpieza de la casa. Es servir a

2 Adjetivo. “El que está elaborado, realizado, manufacturado y hecho con destreza, habilidad, ingenio, pericia, capacidad y aptitud. Se dice de algo disimulado, artero, rebuscado, fingido, falsificado, cauteloso, precavido, retorcido e ilusorio”. En <https://definiciona.com/artificioso/>, consultado 28.10.19



los que ganan el salario, física, emocional y sexualmente, tenerlos listos para el trabajo día tras día. Es la crianza y cuidado de nuestros hijos –los futuros trabajadores– cuidándoles desde el día de su nacimiento y durante sus años escolares, asegurándonos de que ellos también actúen de la manera que se espera bajo el capitalismo. Esto significa que, tras cada fábrica, tras cada escuela, oficina, o mina se encuentra oculto el trabajo de millones de mujeres que han consumido su vida, su trabajo, produciendo la fuerza de trabajo.” Recargando en las mujeres una mayor contribución en la reproducción social y reservando el trabajo asalariado para los hombres.

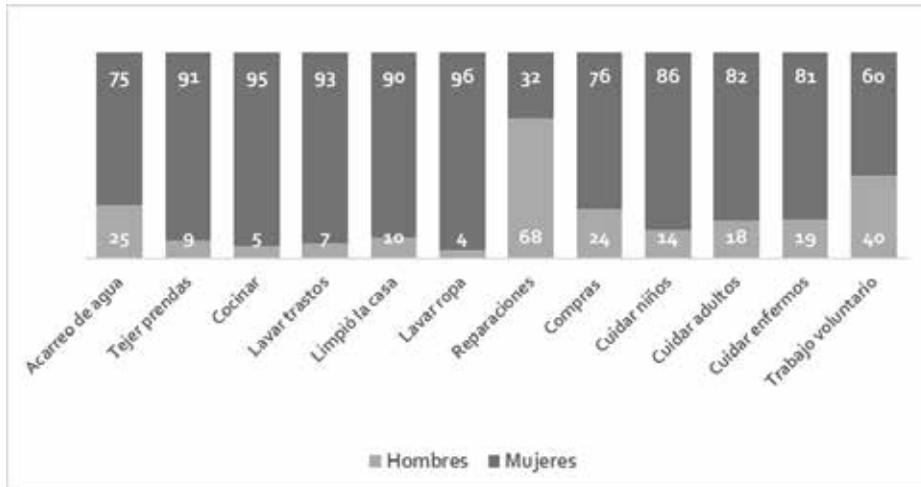
Avanzar en esta comprensión ha sido parte de un debate intenso, con fuertes repercusiones, tanto conceptuales como políticas. Resultando, especialmente, relevante para ampliar los enfoques, con relación a las políticas públicas. Así como la generación de información estadística, que permita calcular el costo del trabajo no remunerado realizado por las mujeres, en la mayoría de los hogares y la contribución del trabajo reproductivo a la formación de riqueza social.

En un estudio realizado por la Comisión Económica para América Latina y el Caribe, Gammage y Orozco precisan que “la reproducción es uno de los conceptos centrales de la economía política y se puede definir como un proceso continuo de producción mediante el cual una sociedad: 1) reemplaza simultáneamente los bienes materiales que ha consumido; 2) renueva la reserva de capital productivo depreciado, y 3) refuerza o recrea la estructura institucional, mientras perpetúa los roles de trabajo [...] a partir de esta afirmación se puede establecer que hay actividades productivas dentro del hogar que se incluyen en la definición estrecha de la reproducción y que también agregan valor” (2008: 12). Por tanto, en sentido amplio, estas actividades deben ser consideradas como trabajo aunque no sean remuneradas bajo las condiciones actuales.



Kariña Peruch, experta en la temática, explica que abrir la mirada institucional respecto al trabajo que la mayoría de las mujeres realizan desde el hogar y en beneficio de la comunidad o de otras personas más allá de la familia. Ha significado un desafío, en tanto implica la definición de categorías más pertinentes para registrar en las cuentas nacionales el valor económico de este trabajo, así como encontrar la manera de medir el tamaño de este aporte. La Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2017, brinda información acerca de la participación de mujeres y hombres en la realización de trabajo no remunerado, siendo evidente la carga desigual que soportan las mujeres.

Gráfica No. 2. Gráfica 2 Porcentaje de participación de mujeres y hombres en la realización de trabajo no remunerado Guatemala, 2014



Fuente: Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2017.

Las categorías de trabajo remunerado y trabajo no remunerado, al cruzarse con la medición del tiempo invertido en tales actividades, permite estimar, por ejemplo, el valor de la producción dentro del hogar o el costo económico que implica la redistribución del trabajo no



remunerado. Asuntos que serían necesarios considerar en la definición de políticas públicas para el desarrollo, encaminadas a promover la equidad y los derechos de las mujeres. Porque este recargo tiene implicaciones en la pobreza de tiempo que afecta, en mayor medida, en las mujeres. Quienes disponen de menos tiempo para estudiar y formarse profesional y técnicamente, para acceder al trabajo formal y remunerado, para participar como ciudadanas y para cuidar de sí mismas.

En México, por ejemplo, se está hablando de la posibilidad de proponer una reforma constitucional para otorgar una renta básica femenina. Que además de reconocer este aporte de las mujeres a la economía del país, posibilite la independencia económica y la autonomía necesaria para tomar decisiones respecto a sus propias vidas.

Para las mujeres guatemaltecas, el ejemplo queda bastante lejos. Porque pese a que hoy las mujeres trabajamos más, no necesariamente estamos viviendo mejor. Ni observamos en el horizonte políticas orientadas al reconocimiento, retribución, reducción y redistribución del trabajo dedicado a la reproducción social y al cuidado de la vida. Situación que nos sigue colocando en condiciones de explotación y desigualdad.

II. El incremento de los hogares a cargo de mujeres y su relación con la migración

Según el Censo 2018, la composición por sexo de la jefatura de hogar presentó un aumento de las jefaturas de mujeres en 2 puntos porcentuales al comparar los censos de 2002 y 2018. Cuando el 24.3 % de los hogares censados cuenta con jefatura de mujeres que representa un total de 797,625 jefas de hogar, en comparación con las 289,040 registradas en el censo de 1994. Expresando un incremento de más de medio millón de hogares a cargo de mujeres, tendencia que ya se observaba con los datos aportados por la Encuesta Nacional de



Condiciones de Vida (Encovi) de 2014, con un porcentaje de 21.56 % hogares con jefatura femenina.

Aunque es una buena noticia que, según el Censo 2018, se está incrementando el número de hogares, en los que se reconoce una participación igualitaria de mujeres y hombres en la toma de decisiones (53.2 % de hogares censados). Aún en el 26.4 % de los hogares las decisiones son tomadas solo por los hombres. Sin embargo, en el caso de los hogares con jefatura femenina, se está considerando a las familias que están a cargo solo de mujeres. Lo que implica que en ellas recaen múltiples roles y todo tipo de trabajos y actividades que, de alguna manera (aunque sea desigual), están distribuidos en casos de hogares biparentales.

Aunque las causas de esta situación deben ser estudiadas más profundamente, incluyendo la irresponsabilidad y el abandono paterno. Pareciera ser que la migración es una causa significativa que está reconfigurando las responsabilidades de más de medio millón de mujeres en el país.

A manera de ejemplo, es interesante comparar los resultados de la Encovi 2014, con los datos aportados por la Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016, realizada por la Organización Internacional para las Migraciones. En la que se demuestra, que el 41.4 % de las personas que reciben remesas son mujeres catalogadas como jefas de hogar.

Dicha encuesta identificó que los departamentos del país con más altos indicadores de población migrante son Guatemala, San Marcos, Huehuetenango, Quetzaltenango y Escuintla. Que coincidentemente, son también los departamentos que concentran el más alto número de mujeres catalogadas como jefas de hogar. En contraste con el departamento de El Progreso, en donde solo fueron identificadas



7,400 jefas de hogar y el porcentaje de población migrante es el más bajo del país.

Tabla No. 1. Porcentaje de hogares con jefatura femenina y de hogares que reciben remesas en cinco departamentos de Guatemala

Departamento	Hogares encuestados a cargo de mujeres (Encovi 2014)		Población que recibe remesas de familiares migrantes (OIM, 2017)	
	Número	Porcentaje del total encuestado	Porcentaje con relación al país	Mujeres que reciben remesas de migrantes
Guatemala	228,952	28.83 %	21.5 %	714,207
San Marcos	42,947	20.10 %	9.4 %	323,977
Huehuetenango	42,946	18.20 %	8.0 %	277,060
Quetzaltenango	38,420	21.02 %	6.2 %	194,844
Escuintla	36,598	21.06 %	5.2 %	178,993
Totales	389,863	24.35 %	50.3 %	1,690,081

Fuente: Ipmusac, 2018: 108.

Este breve ejercicio permite considerar que la migración, fuera de Guatemala, es un factor clave que está incrementando las responsabilidades de las mujeres a cargo de un creciente número de hogares. Sin que ellas, sus hijos o sus nietos (muchas son tías o abuelas encargadas del cuidado), tengan acceso a algún tipo de apoyo social público, que les permita gestionar el mejoramiento del nivel y la calidad de vida de ellas y sus familias. Además, tener la responsabilidad de la familia no está significando que las mujeres tengan más poder de decisión o independencia. Porque aún a distancia es bien conocido que las mujeres deben pedir permiso a sus parejas para participar en



actividades fuera del hogar. Muchas de ellas, con frecuencia, actúan bajo la tutela de sus hijos mayores u otros parientes políticos o consanguíneos.

III. La exclusión de las mujeres en los procesos de acceso a la tierra

El reconocimiento explícito del derecho al acceso a la tierra para las mujeres, fue un logro histórico, alcanzado como resultado de la movilización e incidencia política de las organizaciones de mujeres rurales, indígenas, campesinas y feministas. Quienes garantizaron que en los Artículos 20 y 21 de la Ley del Fondo de Tierras (Fontierras) se definiera a las mujeres como “beneficiarias” y “elegibles” dentro de los programas de acceso a la tierra a cargo de este mecanismo agrario institucional. Teniendo como antecedente la experiencia de las mujeres guatemaltecas refugiadas en México, que lograron el reconocimiento de su derecho a la copropiedad de las tierras donde se reasentarían a su retorno a Guatemala.

Transcurridos casi 20 años de funcionamiento del Fontierras, se hace necesario hacer un balance que permita la efectividad de este mecanismo. Para dar respuesta tanto a la demanda de tierra como a la garantía de seguridad jurídica de los derechos, con relación a la tierra para comunidades y grupos campesinos organizados. Desde la perspectiva de los derechos de las mujeres rurales, indígenas y campesinas se esperarí que este balance incluya como un eje específico de análisis el impacto que los procesos a cargo del Fontierras han tenido sobre la desigualdad en el acceso a la tierra que afecta a las mujeres. A manera de replantear una política institucional actualizada que, efectivamente, atienda esta demanda postergada.



Los datos publicados por el Fontierras indican que a partir de 1998³ hasta 2017, de las 21,252 personas que han sido beneficiadas con créditos para la compra de la tierra, solo 2,412 son mujeres, que equivale a cerca del 11 % del total.

Tabla No. 2. Resultados del Programa de Acceso a la Tierra para mujeres y hombres. Fontierra 1998 - 2017

Año	Fincas compradas	Mujeres beneficiadas	Hombres beneficiados	Total
1998	13	178	912	1,090
1999	17	92	1,223	1,315
2000	45	182	2,401	2,583
2001	59	653	5,101	5,754
2002	20	204	2,033	2,237
2003	29	375	2,048	2,423
2004	29	245	1,858	2,103
2005	12	83	681	764
2006	2	19	228	247
2007	7	38	375	413
2008	12	21	348	369
2009	8	16	264	280
2010	9	31	216	247
2011	7	16	212	228
2012	0	0	0	0

3 A partir de 1998 funcionó el Fideicomiso Fondo de Tierras, que se transformó en Fondo de Tierras con la aprobación de la ley respectiva aprobada por el Congreso de la República en 1999.



2013	4	37	2 %	213	98 %	250
2014	6	35	10 %	325	90 %	360
2015	2	29	8 %	120	92 %	149
2016	6	70	27 %	174	73 %	244
2017	8	59	17 %	284	83 %	343
Total	281	2,412	11 %	18,842	89 %	21,254

Fuente: Fondo de Tierras⁴

Indicadores que a todas luces reflejan el incumplimiento institucional de la propia ley. Que en su artículo 20, precisa que “con excepción de los casos en que las familias beneficiarias 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).

Esta situación no queda abordada en la actual “Política para facilitar a las mujeres campesinas, mayas, garífunas, xincas y mestizas el acceso a la propiedad de la tierra y otros activos productivos” aprobada por el Consejo Directivo del Fontierras en diciembre de 2016. En la que el principio de copropiedad a favor de las mujeres, no figura como un eje sustantivo de tal política. Aspecto que debiera ser incluido porque se corresponde con el marco legal al cual la política debe apegarse. También porque aún siendo relativamente pocas las mujeres que, junto con sus familias, viven en las tierras cuyos propietarios son sus esposos, ellas siguen colocadas en condiciones de vulnerabilidad. Sin ningún derecho reconocido, a pesar de que a lo largo de los años han trabajado y contribuido con la subsistencia y desarrollo de los procesos familiares y colectivos, en las fincas adquiridas con los créditos otorgados.

4 Resolución FT-UIP-065-2015-070 y Resolución FT-UIP-171-208-164 del Fondo de Tierras.



Los riesgos para las mujeres, cuyo derecho a la copropiedad se ha ignorado, se incrementan al ponerse en práctica una nueva “Política de acceso a la tierra vía créditos subsidiados”⁵ que alienta y permite que las fincas adquiridas con crédito sean desmembradas en predios individuales y cada beneficiario se haga cargo de la deuda de manera individual. Situación también aplicable a todos los grupos que han renegociado la deuda agraria con el Fontierras, a partir de la aplicación de la “Política de reestructuración Social y Económica de la deuda, del Programa de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras”, aprobada en septiembre de 2012. Que, igualmente, posibilita la disolución de la propiedad colectiva y la desmembración en lotes o parcelas, bajo la forma de propiedad privada a nombre del beneficiario que era parte del grupo que originalmente adquirió la finca a través del crédito. Si las mujeres no quedaron incluidas como copropietarias, no tienen ningún derecho respecto a estas nuevas propiedades. Este es un problema crucial que debía ser abordado, por lo menos, a través de la política de equidad para rectificar la exclusión de las mujeres, en los procesos de otorgamiento de créditos y conformación de los grupos beneficiarios, en cumplimiento de su misma ley (Artículo 20).

A manera de cierre

Al cierre del presente trabajo, se espera haber llamado la atención sobre las condiciones actuales en las que las mujeres rurales, indígenas y campesinas trabajan y asumen la reproducción social. Y que debieran ser objeto de políticas públicas, en reconocimiento a este aporte para el conjunto de la sociedad y la economía del país. Igualmente, son asuntos poco debatidos dentro de las organizaciones sociales y campesinas. Que seguramente, al ser abordados estimularían el compromiso de incorporarlos en las agendas políticas y demanda de derechos. Así como

5 https://www.fontierras.gob.gt/ip/Politica_Acceso_Via_CreditosSubs.pdf, Consultado el 2.11.19



ser considerados para su abordaje a través de políticas y mecanismos de equidad, que al interior de las organizaciones fortalezcan el empoderamiento de las mujeres y el compromiso político de actuar para erradicar todas las formas de opresión, exclusión y explotación, incluyendo las construcciones de género y desigualdad.

Referencias bibliográficas y electrónicas

Castillo Huertas, Ana Patricia (2015). Las mujeres la tierra en Guatemala: entre el colonialismo y el mercado neoliberal. Guatemala, FLACSO/OXFAM/AGTER.

Federici, Silvia (2013). Revolución en punto cero. Trabajo doméstico, reproducción y luchas feministas. Escuela de Historia, Universidad de San Carlos de Guatemala, Guatemala.

Fondo de Tierras (2000). Ley del Fondo de Tierras. Guatemala. https://fontierras.gob.gt/ip/1Estructura_Organica/Marco_Normativo/Ley-del-Fondo-de-Tierras-y-su-Reforma.pdf. Consultado el 25.10.19

_____ (2016). Política para facilitar el acceso de las mujeres campesinas, mayas, garífunas, xincas y mestizas el acceso a la propiedad de la tierra y otros activos productivos.

_____ (2016). Política de acceso a la tierra vía créditos subsidiados. Consultado En https://www.fontierras.gob.gt/ip/Politica_Acceso_Via_CreditosSubs.pdf Consultado el 28.10.19

Instituto Nacional de Estadística (2014). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Consultado el 28.10.19 en <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/02/03/bWC7f6t7aSbEI4wmuExoNR0oScpSHKyB.pdf>

_____ (2017). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. En <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2017/09/25/20170925120>



434AwqECVuEFsNSCmHu3ObGLbhZoraZXYgn.pdf Consultado el 29.10.18

_____ (2019). Resultados del XII Censo Nacional de Población. En <https://www.censopoblacion.gt/explorador> Consultado el 02.11.19

Organización Internacional para las migraciones (2017) Encuesta sobre migración internacional de personas guatemaltecas y remesas 2016. Organización de las Naciones Unidas. En <http://onu.org.gt/wp-content/uploads/2017/02/Encuesta-sobre-MigraciOn-y-Remesas-Guatemala-2016.pdf> Consultado 27.10.19



MIGRACIÓN RURAL EN GUATEMALA

Virgilio Reyes¹



Foto: FGER

¹ Doctor en Sociología rural por la Universidad de Wageningen, Holanda; maestro de Antropología Social de la USAC-Universidad de Oslo, Noruega; coordinador área de Población, ambiente y Desarrollo Rural de Flasco-Guatemala, coordinador académico de docencia.



Resumen

La problemática migratoria es, para Guatemala, un desafío que está lejos de resolverse. La pobreza, principalmente, en el campo y la violencia que prevalece, forman parte de un complejo de condiciones por las cuales la población, principalmente, joven y rural, se ve obligada a abandonar su entorno. Es presionada a buscar otro tipo de alternativas en contextos sociales, culturales y económicos muy diferentes al lugar original de residencia. Las migraciones internas y las transnacionales son las dos dimensiones, con las cuales el desplazamiento de población produce nuevos fenómenos. Particularmente, en un país que mantiene un modelo de desarrollo y un sistema político agotados, que no logran dar salidas a las expectativas colectivas de un mejor nivel de vida para la población, con sentido humano.

Palabras claves: migraciones internas, migraciones transnacionales, pobreza, remesas, niñez no acompañada.

La cuestión migratoria ha cobrado notoria relevancia en los últimos años, por la situación económica y humanitaria que la acompañan. Asimismo, ponen en discusión la naturaleza del modelo de desarrollo imperante y las relaciones de poder que le son inherentes. Las cuales, en su conjunto, son sustantivas para entender la situación social del mundo subalterno. Ciertamente es que la migración es un fenómeno social asociado al proceso civilizatorio de la humanidad. Sus raíces pueden encontrarse en la dinámica del cambio social, que en cada contexto histórico, es el detonante para el desarrollo de la movilidad humana. Dicho de otra manera, migrar es tan antiguo como la humanidad misma, y por eso se le considera un derecho humano.

Las causas asociadas a las migraciones, en términos generales, son múltiples. No obstante, la diversidad de factores hay tendencias que se fundamentan en variables de corte estructural, que conforman el basamento de la sociedad en la actualidad. En esta dimensión, nos

referimos a las migraciones que se producen por el funcionamiento de la desigualdad social que genera el modelo de desarrollo hegemónico. El cual va creando condiciones de expulsión para aquella población cuya reproducción social se enmarca dentro de condiciones de vulnerabilidad. Que al no encontrar salidas para mantener su existencia, se ve forzado a abandonar su lugar de origen para dirigirse a otros contextos y territorios, en los cuales pueda sobrevivir.

Visualizando el problema, en Guatemala, podemos observar que el fenómeno migratorio viene enmarcado por dos tendencias que sobresalen sobre una diversidad de causas. Por un lado, encontramos la migración que se fundamenta en la pobreza y una segunda que está vinculada a las distintas formas de violencia que existen en el territorio. El perfil social y económico del país, sigue presentando un fuerte componente rural y multiétnico. Donde la problemática agraria, las disputas por el territorio y el abandono del agro por parte del Estado, han creado condiciones de vulnerabilidad que ponen a la población en riesgo. Con ello, la tendencia a la migración por parte de la población, principalmente joven, es una constante cotidiana.

Las tendencias de la migración rural en Guatemala, han estado acordes a las coyunturas históricas, económicas y políticas del país, las cuales han marcado el tipo de flujo de migración que se presenta. Así, las migraciones internas hacia la ciudad son las que podrían catalogarse como las “clásicas”. En el entendido de que, han sido estas las que han moldeado la expansión de los asentamientos de población y quienes han alimentado los mercados de trabajo, en las ciudades. Las mismas se han constituido como polos de atracción de fuerza de trabajo como por ejemplo, la Ciudad de Guatemala y Quetzaltenango, entre otros. En este caso, es el trabajo, que aunque no calificado y mal remunerado, es uno de los atractivos que provoca que las personas salgan. Ya sea temporal o permanentemente, a trabajar en albañilería, trabajo doméstico, tortillerías, tiendas, seguridad privada, y gasolineras, entre



otra cantidad de servicios. Otros casos presentan la presión por el acceso a la tierra, como las migraciones a Petén y la franja transversal del norte.² Donde campesinos buscan acceder a los territorios y sus recursos, y entran en disputa con el Estado por las áreas protegidas y con los terratenientes por zonas donde se sitúan cultivos extensivos industriales. Los cuales logran instalarse sin consultar a la población o sin medir los efectos a mediano y largo plazo, en los medios de vida de la gente.

Al escenario descrito, se suma también la llegada de corporaciones internacionales y empresas nacionales extractivas y generadoras de energía. Estas presionan a la población en sus territorios, afectando la estructura agraria local, el acceso a recursos naturales estratégicos, entre otros, con lo cual, la gobernanza local se ve afectada. Por si esto fuera poco, a este escenario se suman variables difíciles de controlar como, por ejemplo, el cambio climático. Que, en sus ciclos de sequías y exceso de lluvias, afecta la base alimentaria y de trabajo de la población, con lo cual el acceso y disponibilidad de alimentos, constantemente se pone en riesgo, principalmente para la niñez y las mujeres.

En el plano institucional, la concepción del desarrollo hacia el campo ha privilegiado la perspectiva de potenciar la agricultura agroexportadora. En Guatemala, en los últimos 20 años, se viene hablando de desarrollo rural y es hasta ahora que se trata de institucionalizar procesos de cambio desde el Estado. Luego del desmantelamiento de la mayor parte del

2 Las migraciones campesinas hacia Petén y la Franja Transversal del norte, tiene varias características. Una de ellas es la migración campesina espontánea, con fines de sobrevivencia agrícola, que fueron colonizando esta zona. Posteriormente, la colonización dirigida por parte del Estado, a través de la desaparecida FYDEP y el INTA, quienes trasladaron, desde diferentes regiones del país, principalmente de la costa sur, contingentes de agricultores para organizarlos en cooperativas. Luego las apropiaciones de tierras por parte de terratenientes y militares, que sumado a las políticas conservacionistas de los años noventa, crearon un frente de escasez de tierras que ha venido agravándose con la especulación de tierras promovidas por las inversiones del narcotráfico (Reyes, 2014). Hay que agregar también que la expansión de la Palma Africana, ha desplazado a población agricultora hacia otros frentes de lo que aún queda de frontera agrícola.



sector público agrícola, por la aplicación de políticas neoliberales de reducción del Estado, las cuales resultaron afectando al campesinado.³

La orientación de la política pública hacia el ámbito rural, ha privilegiado una relación arriba-abajo, con enfoques asistencialistas y en otros casos, con visión de empresariedad, en contextos donde operan otras lógicas sociales, culturales y políticas cuyo origen es diverso. Pese a que desde los movimientos sociales se han presentado iniciativas legales para el abordaje pertinente de un desarrollo rural integral, como la propuesta de ley 40-84,⁴ que lleva más de diez años de haberse formulado. La misma, lamentablemente, solo ha servido para que los políticos la manipulen en coyunturas de negociación, relegando la posibilidad de instrumentar soluciones sostenibles para la población indígena y campesina del país.

Esto pone en evidencia que, pese al contexto multicultural y a la relación histórica que presentan los procesos de desarrollo en el campo, lo rural y campesino aún es visto como sinónimo de atraso. Asimismo, sin perspectivas reales de vincularse en una economía de mercado globalizada, que es la tendencia del actual modelo de desarrollo. La constante ha sido, entonces, una conflictividad social permanente en el campo y recurrentes ciclos de hambrunas. Donde la respuesta del sector público no corre a la misma velocidad que el proceso de

3 La asistencia técnica que brindaba el Estado en materia agrícola y pecuaria fue desmantelada en los años noventa. Con ello, se dejó en el abandono a la población que tenía acceso a este tipo de servicios y que ahora serían prestados por Organizaciones No Gubernamentales, donde hubo financiamiento para hacerlo.

4 La Ley de Desarrollo Rural Integral, No. 40-84, fue una iniciativa de organizaciones campesinas, instituciones de educación superior y grupos de mujeres, con el fin de reordenar y redirigir la acción pública en función de los sectores más favorecidos del campo, definiendo para ello grupos priorizados: campesinos sin tierra, de infra subsistencia y subsistencia. La ley no ha sido aprobada al momento y en su lugar han sido aprobadas políticas a través de acuerdos gubernativos como la Política Nacional de Desarrollo Rural, que es una versión acotada de la ley. Actualmente, se encuentra en el congreso de la República otra iniciativa como el Programa de Agricultura Familiar Campesina, la cual vendría a complementar a la Pndri (Pndri, AG. No. 196-2009).



deterioro social y profundización de las contradicciones en la sociedad, que desembocan en migraciones internas y transnacionales.

No obstante la dificultad de contar con datos recientes y que el Censo 2018 aún no está disponible en su totalidad, podemos encontrar que el sector rural de Guatemala se caracteriza por estar constituida por hombres y mujeres, mayoritariamente indígenas, menores de 30 años de edad, pobres y extremadamente pobres. Las familias se encuentran en proceso constante de fragmentación, por la migración transnacional y la violencia. En el altiplano del país, la población rural, con tierra, es particularmente minifundista, los cuales están asentados en tierras sin mayor vocación agrícola. Desafortunadamente, están en territorios de importancia para las actividades extractivas, como la minería y producción energética, como las hidroeléctricas. No cuentan con mayores beneficios sociales en los renglones de salud, educación, vivienda, recreación y asistencia técnica.⁵ Es importante también, los altos niveles de analfabetismo que presentan y en cuanto a la tierra, la misma circula sin certeza jurídica.⁶ Como se observa, las condiciones de vulnerabilidad estructural de la población rural, se constituyen en focos de presión para buscar alternativas de existencia, en otros

5 Según información de la FAO (2016), la población económicamente activa en la agricultura, llega a representar el 34.6 %, de los cuales el 95.4 % trabaja sin contrato, un 94.8 % sin seguro social, y el 89.5 % se desenvuelve en contextos de informalidad. Aproximadamente, un 96.2 % tiene ingresos menores al salario mínimo, en tanto un 98 % se encuentra por debajo de acceder a la canasta básica alimentaria. Apenas el 1.9 % de los productores posee el 65.4 % de la superficie productiva (FAO, 2016). Estas variables muestran las condiciones de pobreza en la cual se desenvuelve la población rural.

6 Guatemala tiene una población proyectada para el año 2019 de 17,563,070 millones de habitantes, de los cuales la población masculina actual (48.7 %), se acerca a los 8,614,289 millones de hombres y la población femenina actual (51.3 %), equivale a 9,059,028 de mujeres. De acuerdo con los datos del Banco de Guatemala (BANGUAT, 2017) y del INE indican que: La población rural es de 51.5 %, es decir 7,540,106 millones de habitantes para una población estimada de 14,636,487 frente a una población urbana del 48.5 %.

En cuanto a la composición etarea, el 66.5 % de sus habitantes tiene menos de 30 años. El crecimiento poblacional es del 2.4 %, el cual es considerado un indicador alto. Mientras tanto, la Encovi 2011, refiere a que la población indígena es un 40 % del total de población, es decir: 5,854,251 millones de habitantes, de los cuales el 54.7 % pobres son indígenas y el 66.8 % extremos pobres.



contextos. Es la migración transnacional la que mayor impacto y dinámica de cambio viene provocando en los territorios, por los efectos de la expulsión de población y por el retorno de recursos económicos para los familiares que se quedan en las comunidades.

La migración transnacional, como se sabe, no es reciente. En los años del conflicto armado interno, se produjeron flujos migratorios, con el fin de salvaguardar la vida, dado el contexto de represión existente. Luego, paulatinamente, se fue dando paso a la migración hacia los Estados Unidos, con fines económicos y de seguridad, que son las predominantes en la Guatemala de la posguerra. Es inevitable situar este tipo de migración, en territorios que destacan por la pobreza. De acuerdo con la Organización Internacional para las Migraciones, OIM, los departamentos que registran el mayor número de expulsiones son Huehuetenango, San Marcos y Quiché. Los cuales, en conjunto, representan el 80 % de la migración transnacional (OIM, 2017), lo cual coincide con la información que se tiene sobre las regiones más pobres del país (Encovi, 2014).

Según la Encuesta sobre las Migraciones del Colegio de la Frontera Sur, las causas de la movilidad humana en Guatemala, mayoritariamente, estaría definida por: 58.4 % falta de empleo, 39 % ingresos muy bajos, 46.3 % no haber trabajado alguna vez, y 42.2 % no haber trabajado en los últimos 30 días. Como se observa, el acceso a una fuente de trabajo para emplearse y las condiciones laborales, están presentes en las motivaciones para migrar.

En el plano humanitario, destaca que la migración transnacional, principalmente, la que procede de países centroamericanos, no solo involucra la salida de mujeres jóvenes y hombres, sino también ha sido motivo de alarma, la migración de niñas y niños.⁷ De acuerdo

⁷ En términos poblacionales, la niñez y juventud, prácticamente, marcan el rostro de la sociedad guatemalteca. Según la PDH, en el país se registran 4 millones 846 mil 141



con la UNICEF, entre los años 2016 y 2018, un total de 69,000 niños migrantes fueron detenidos en México, de los cuales el 91 % fueron deportados a Centroamérica (Unicef, 2018). Buena parte de estos menores provienen de contextos rurales, los cuales al tomar la decisión de migrar -conjuntamente con los familiares-, no les queda otra que asumir los riesgos de forma individual. De acuerdo con U. S. Customs and Border Protection, para el año 2018, los niños no acompañados encontrados en los Estados Unidos, fue de 22,327, en contraste con el año 2017 que fue de 14,827 niños (cit. pos. Pérez, 2019). Estos datos muestran la magnitud del problema y la desatención que existe sobre esto.

Las deportaciones de guatemaltecos desde Estados y México, para el año 2018, se estima que fueron de 94,942 personas. Si se compara con las deportaciones del 2016 de 67,343 migrantes y en 2017 que fue de 70,907, se observa que hay un incremento de la población forzada a regresar. Más allá de asociar el fenómeno a las nuevas políticas migratorias norteamericanas, el problema es que esta población retorna a los contextos de pobreza, de los cuales salieron y, en otros casos, a situaciones de incertidumbre, ya que las redes de parentesco en el país, se perdieron. Esto afecta directamente la base de subsistencia de la persona en lo individual y de la familia y la comunidad en lo colectivo, derivado de que se pierden remesas que apoyan el entramado económico que dinamizan.

jóvenes en edades de entre 13 a 29 años, lo que representa el 33 % de la población. No es de extrañar entonces, que ante la situación de pobreza haya expulsión de niños. Los cuales muchas veces viajan solos, exponiéndose a cualquier forma de abuso a la que puedan ser sometidos, en el trayecto de la migración.

Se estima que el 49.5 %, del segmento de población situado entre 13 y 29 años, vive en el área rural y un 14.52 % en condiciones de pobreza extrema (703 mil 660). En el 2017, solamente el 24.7 % tuvo acceso a educación, en el nivel diversificado. Una cifra similar (24 %) se reportó respecto a la tasa de analfabetismo de este grupo. 107 mil 693 jóvenes estaban desempleados, según la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos 2017, registrándose una tasa de cesantía del 3.7 %. Esta cifra es mayor en las mujeres con 6.2 %, en comparación al 2.5 % para los hombres.



El enviar remesas desde los Estados Unidos es uno de los objetivos priorizados por el migrante. La masa de dinero que envían los migrantes se ha convertido en un factor económico importante de ingreso de divisas al país. De acuerdo con el Banco de Guatemala, a noviembre 2019, los ingresos alcanzan los 9,287,770.7 miles de dólares (Banguat, 2019). Mientras tanto en el año 2018, el dinero enviado alcanzó un total de 8,747,580.3 miles de dólares. Tomando por referencia el año 2010, puede decirse que al 2019, el envío de remesas prácticamente se ha duplicado (Ibíd.).

En contraste, el ingreso de divisas por exportaciones a septiembre 2019 fue de 5,789,971.3 miles de dólares (Banguat, 2019). Prácticamente, las remesas familiares superan los ingresos por exportaciones. Resulta paradójico entonces, que siendo la pobreza un estigma para los sectores de poder en el país, sea la remesa de la población pobre la que viene a aportar, no solo para la economía familiar, sino también en recursos para la economía nacional.

La función social de la remesa tiene múltiples connotaciones, positivas y negativas, según el punto de vista del que se trate. A nivel macrosocial, los migrantes aportan recursos económicos que impactan en las inversiones económicas, en los territorios, sin que medie política pública alguna. Tales recursos son inversiones directas, con beneficios colaterales a sectores económicos locales, creando redes de desarrollo endógeno. Pero también es cierto que, a nivel macroeconómico, el flujo de remesas incide en la fluctuación de la tasa de cambio y en Guatemala, desde hace algunos años, con una orientación hacia la baja. La remesa también incide en la especulación que existe sobre la circulación de la tierra, porque encarece el costo de la misma. Porque como un “seguro de ahorro, la población que se beneficia de los dólares que llegan a Guatemala, invierten en la compra de tierras y en el mejoramiento permanente de las viviendas.



No obstante las políticas cada vez más restrictivas del gobierno de los Estados Unidos para el ingreso de indocumentados a su territorio, la expectativa de migrar para la población joven en las actuales circunstancias que vive el país, es inevitable. La comparación entre las condiciones de vida en un país desarrollado frente a la realidad cotidiana de un campo abandonado por el Estado, lo van dictando así. Falta mucho para institucionalizar en el campo la Política Nacional de Desarrollo Rural y hace falta la aprobación del Programa de Agricultura Familiar Campesina. Los cuales, en conjunto, vendrían a reorientar las inversiones públicas y la acción interinstitucional del Estado en materia de salud, seguridad alimentaria, educación y desarrollo social.

El horizonte de arraigar a la población en sus comunidades, no debería ser, el de no migrar. En su lugar, se requiere de una visión más integradora, donde las acciones del Estado, la sociedad civil y el mercado, son complementarias a una estrategia de desarrollo, que involucra las demandas de las organizaciones sociales, de la población en los territorios y de los gobiernos locales, que representan a la mayoría de la población.

Bibliografía

CONADUR-SEGEPLAN (2014a). Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032. Guatemala.

_____. (2014b). Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032 –Resumen Ejecutivo. Guatemala.

EMIFSUR (2016). Encuesta sobre Migración en la Frontera Sur de México. Informe

anual de resultados. El Colegio de la Frontera Norte, EL COLEF. Baja California.

México.



ENEI (2017). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. INE. Guatemala.

FAO (2016). Marco de programación de país 2017-2021. FAO. Guatemala.

INE. (2011). Pobreza y Desarrollo. Un enfoque departamental. Guatemala: Encuesta Nacional de Condiciones de Vida –ENCOVI-2011.

INE. (2014). Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI. Guatemala.

Iniciativa 4084, Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral. Guatemala: Congreso de la República.

Guatemala (2009). Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Guatemala.

MAGA. (2012). Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina. (PAFFEC 2012 - 2015). Guatemala.

_____. (2008). Política agropecuaria 2008-2012. Guatemala.

Pérez, Samuel (2019). Indicadores económicos de migraciones

Internacionales. FLACSO. Guatemala.

Banco de Guatemala (2019) https://www.banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=/estaeco/remesas/remfam2010_2019.htm&e=143294

Banco de Guatemala (2019) <https://banguat.gob.gt/inc/ver.asp?id=estaeco/bc/bc03.htm&e=143497>



EMPLEO JUVENIL RURAL

Mario Celada¹



Foto: *Diario La Juventud*

1 Antropólogo y economista por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Maestría en Análisis estratégico, seguridad y geopolítica de la USAC, Especialización en Herramientas de Política Fiscal y Maestría en Política Fiscal para el Desarrollo por la Universidad Rafael Landívar. Investigador social y docente universitario. mariocelada6@gmail.com



Resumen

Guatemala atraviesa un período de bono demográfico, esto representa una serie de oportunidades para generar crecimiento económico y desarrollo social. Sin embargo, la población joven carece de oportunidades de carácter estructural que le permitan generar mejores condiciones de vida. En el empleo juvenil rural, las condiciones de precariedad se exacerban y lejos de poseer condiciones de trabajo digno, sufren explotación laboral, dificultades para conseguir empleo. En promedio, obtienen los menores ingresos, situación que afecta aún más a jóvenes mujeres indígenas. El artículo presenta evidencia sobre la precariedad del empleo juvenil rural. Asimismo, plantea la necesidad de crear condiciones y oportunidades reales para un sector que posee potencial fundamental para transformar las condiciones de vida de los jóvenes del área rural.

Palabras claves: bono demográfico, oportunidades laborales, trabajo digno, informalidad, empleo juvenil rural, educación, desigualdad.

Título: Bono demográfico sin oportunidades laborales: una mirada al empleo juvenil rural

Presentación

Guatemala es uno de los pocos países de América Latina que, en los últimos años, lejos de disminuir la pobreza, la ha incrementado, según la Encuesta de Condiciones de Vida de la población (INE, 2014). La pobreza total nacional ronda el 59.3 %, adicionalmente, la pobreza extrema total nacional alcanza el 23.4 %. Sin embargo, las condiciones del área rural superan estos promedios nacionales, el área rural alcanzó niveles de pobreza del 76.1 %. Mientras que la pobreza para la población indígena alcanzó un 79.2 %, lo cual significa que casi cuatro de cada cinco **personas indígenas son pobres.**



Según el XII Censo de Población y vivienda del país, la población que vive en el área rural es del 46.15 %. De ese porcentaje, el 29.57 % de la población del área rural se encuentra contemplada entre las edades de 15-29 años, representando la juventud del área rural. Según la base de datos de dicho censo, la tasa de desempleo abierto del área rural alcanza el 2,31 %. Que aunque es menor que la que se observa en el área urbana (2,93 %), los grados de informalidad como se analizarán posteriormente, generan condiciones de precariedad laboral. En ese sentido, se estima que la tasa de subempleo visible es del 11 % en el área rural, mientras que en los jóvenes de 15-24 años es del 12 %, en 2018.

Cabe resaltar que, desde el año 2015, Guatemala ha ingresado al bono demográfico, período que tendrá una duración de 35 años, culminando en 2050. Este período se caracteriza por el hecho que, el segmento poblacional más grande, es el de la gente joven que se encuentra en edad de trabajar, es decir, de 15-34 años de edad. Esto representa, en condiciones normales de acceso educativo y laboral, una gran oportunidad para cualquier país, en tanto la mayoría de la población se encuentra en edad productiva. Lo cual debería tener un impacto directo, no solamente, sobre el crecimiento económico, sino que, fundamentalmente, sobre el desarrollo económico y social de la población al contar con un capital humano educado, capacitado y productivo.

El presente artículo busca a partir de una serie de elementos y datos, aproximarse a las principales problemáticas y desafíos que la población joven, en particular, del área rural tienen para acceder a empleo digno. A su vez, cómo las condiciones de precariedad laboral y la falta de oportunidades, tanto a nivel educativo, como laboral, están teniendo y tendrán un efecto negativo sobre el bono demográfico. Lo cual puede resultar en un desaprovechamiento de la oportunidad que el bono demográfico representa para el país. En especial, para sectores

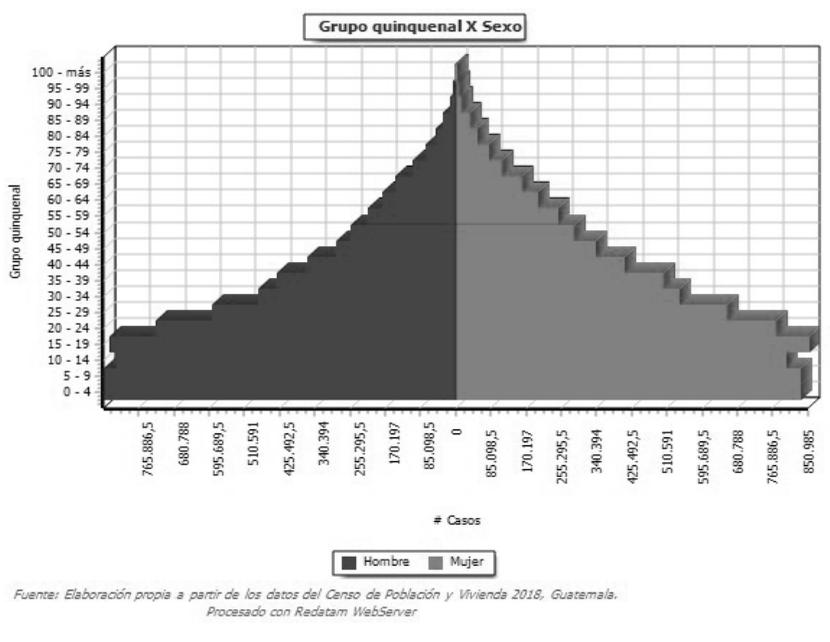


poblacionales que lejos de obtener mejoras en sus condiciones de vida, las mismas se han ido agudizando, llevando a condiciones cada vez más precarias y profundizando las desigualdades históricas que han imperado en el país.

Algunas variables para el análisis

Según la pirámide poblacional, Guatemala es un país joven, alrededor del 70 % de la población tiene menos de 30 años. Lo cual implica que, a partir de la tercera década del siglo XXI, el segmento de la población más grande se encontrará en condiciones de trabajar, lo que se conoce como bono demográfico.

Gráfica No. 1.



Fuente: elaboración propia a partir de los datos del Censo de Población y Vivienda 2018, INE, Guatemala. Procesado con Redatam WebServer.



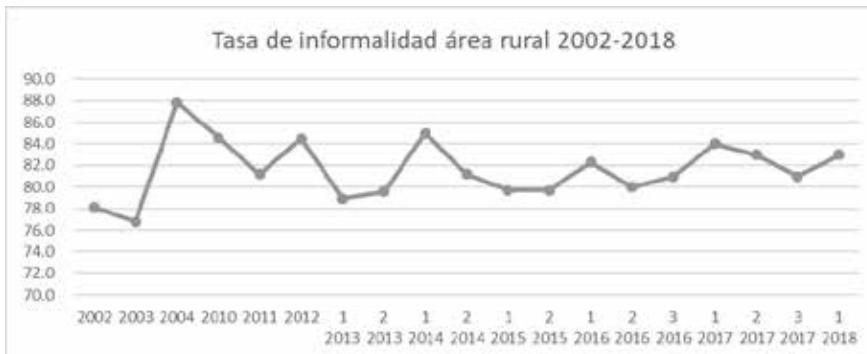
Pese a que es la juventud el grupo mayoritario, las condiciones en las que este importante grupo poblacional se encuentran, distan mucho de contar con oportunidades reales para mejorar sus condiciones de vida. Según la Política Nacional de la Juventud 2012-2020, “La ventana de oportunidad que brinda el bono demográfico, sin embargo, presenta varias dificultades: la población no tiene oportunidades de trabajo digno, gran parte de la juventud se desempeña en trabajos precarios y en condiciones de explotación laboral, la mayor parte de las y los jóvenes ingresan al mercado laboral sin tener oportunidad de desarrollar competencias laborales que conduzcan a una mejor posición en el mundo del trabajo; el analfabetismo aún prevalece en los pueblos indígenas y las mujeres jóvenes; la transmisión de conocimientos es deficiente. Esas dificultades representan retos impostergables, si se desea que el bono demográfico sea una ventana de oportunidad” (Conjuve, 2012, p. 23).

Particularmente la juventud, especialmente, en el área rural carece de un trabajo decente,² ya que como se puede evidenciar a través de los datos disponibles, en su mayoría, la población del área rural trabaja en condiciones de precariedad, en su mayor número, en la informalidad. Pese a que el trabajo decente ha sido incorporado en los Objetivos de Desarrollo Sostenible, e incluyen la creación de empleo, protección social, derechos en el trabajo y diálogo social, como elementos centrales, para el caso de la población rural, y la juventud en específico, son condiciones que distan de ser una realidad. Entre muchos factores, en la siguiente gráfica puede apreciarse dicha situación:

2 Según la Organización Internacional del Trabajo (2019), el trabajo decente: “... sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres”.



Gráfica No. 2.



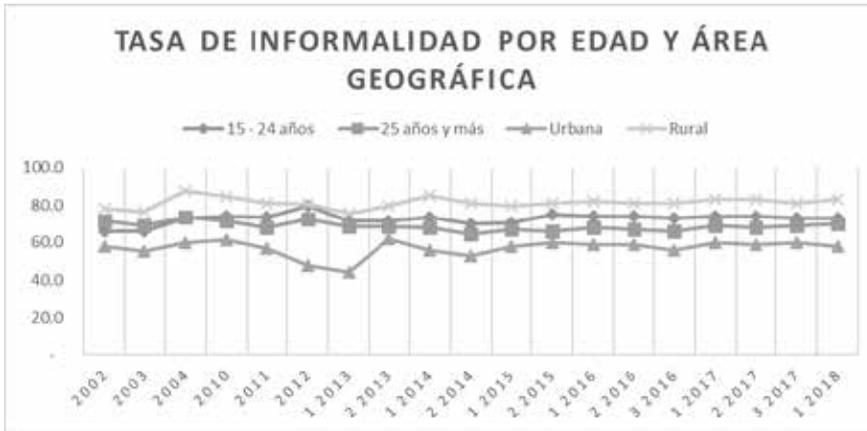
Fuente: elaboración propia con datos del INE (2019).

Al 2018, alrededor del 80 % de la población del área rural se encuentra trabajando en el sector informal,³ Esto se traduce en que según datos de la ENEI 2-2018, en el área rural apenas el 13.1 % de la población ocupada se encuentra afiliada al seguro social (IGSS). Lo cual se traduce en una desprotección social y sin posibilidades de contar con un retiro programado, ni un sistema de pensiones para la vejez. En ese sentido, la población se encuentra en condiciones de subempleo, “La Organización Internacional del Trabajo (OIT) entiende el “pleno empleo” como el escenario donde: a) hay trabajo para todas las personas que quieren trabajar y están en busca de él; b) tal empleo es tan productivo como es posible; y c) los individuos tienen la libertad de elegir el empleo. Las situaciones que no satisfagan el punto a) son consideradas como desempleo, las que no satisfagan b) y c) se refieren a subempleo”.

3 Según la OIT, existen dos tipos de empleo: formal e informal. “El empleo formal incluye a los trabajadores que tienen una relación laboral reconocida y que hacen cumplir sus derechos laborales (tales como seguridad social, beneficios no salariales de liquidación o finiquito al término de la relación de trabajo). A la inversa, el empleo informal engloba a los trabajadores que, aunque reciben un pago por su trabajo, no tienen una relación laboral reconocida y no pueden hacer cumplir sus derechos laborales” (OIT, 2019).

Particularmente, la juventud del área rural es la población que menos posibilidades tiene de acceder, formalmente, al seguro social. Tal como se puede apreciar en la siguiente gráfica, es la población joven del área rural quienes tienen los porcentajes más altos de informalidad en el trabajo:

Gráfica No. 3.



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI– (INE, 2018).

Para el 2018, la informalidad alcanzó el 73 % de la población joven rural, siendo el valor más alto según el grupo de edad. Esto implica que miles de jóvenes del área rural se encuentran trabajando bajo un esquema de explotación y precariedad tanto en derechos laborales, como en ingresos, tal como se analizará posteriormente. Por otro lado, si se cruzan las variables sexo y pertenencia étnica, se puede apreciar lo siguiente:

Gráfica No. 4.



Fuente: elaboración propia con datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos –ENEI- (INE, 2018).

La gráfica anterior demuestra, que no solo son los jóvenes del área rural quienes tienen las condiciones de empleo más precarias del país, sino que, particularmente, es la población indígena la que ocupa el mayor valor de informalidad (84 % para 2018). Adicionalmente, son las mujeres jóvenes quienes se encuentran en similar condición (74 % para 2018). Cabe señalar que, según la ENJU 2011, las mujeres jóvenes son mayoritarias, representando el 56.2 % del total de jóvenes, por otro lado, la juventud rural, según la misma encuesta, representa el 50 %.

A nivel nacional, según la ENEI 2-2018, el 65.4 % de los trabajadores no tienen contrato, mientras que en el área rural, esta condición alcanza el 78.3 %. Lo cual es congruente con los niveles de informalidad y precariedad laboral. Esta condición, particularmente, afecta a la juventud del área rural. Lo cual se suma a los elementos que impiden que los jóvenes del área rural gocen de condiciones estables en el trabajo y puedan disfrutar de sus derechos laborales.



Al analizarse por el lado de los ingresos que el trabajo está generando para la juventud del área rural, se pueden tener diversas variables para el análisis, tal como se sintetiza en la siguiente gráfica:

Gráfica No. 5.



Fuente: elaboración propia con datos de la ENEI 2-2018, Ministerio de Trabajo y Previsión Social.

Nota: los datos de las canastas básicas se encuentran al mes de septiembre de 2019, salario mínimo actualizado al mes de enero de 2019, e ingresos promedio por sector a diciembre 2018.

De lo anterior, se puede mencionar que existe un déficit importante en cuanto a las canastas básicas, especialmente para la población joven rural que se encuentra, como ya se ha indicado, en casi su totalidad, en el sector informal. Producto de ello, el déficit para el sector informal de la nueva canasta básica alimentaria es del 54.3 %. Lo cual genera condiciones de subconsumo e impacta directamente en los elevados indicadores de malnutrición, especialmente desnutrición. Si se contrasta con la canasta básica ampliada, este ingreso promedio apenas



cubre el 19.8 % de esta canasta. Adicionalmente, el ingreso promedio del sector informal se encuentra 45 % por debajo del salario mínimo agrícola y no agrícola, y 41 % por debajo del salario de exportadora y de maquila.

Si se analiza por sexo, la condición de los ingresos promedio, nuevamente, resulta más precaria, las mujeres empleadas en el sector informal tienen ingresos promedio de Q. 1,456.00. Es así que el déficit de la nueva canasta básica alimentaria para las mujeres es del 59.2 %. Ahora si se compara con la nueva canasta básica ampliada, este ingreso apenas cubre el 17.6 % de dicha canasta. Ahora bien, respecto a los salarios mínimos, se encuentra 52 % por debajo del agrícola y no agrícola, mientras que del salario de exportadora y de maquila se encuentra 47.2 % por debajo. Por otro lado, debe señalarse que según la FAO (2016b), de cada 10 ocupados, alrededor de nueve son hombres y una es mujer.

Al analizar la ENEI 2-2018, los ingresos promedio, según ocupación, demuestran que para los agricultores y trabajadores calificados agropecuarios, forestales y pesqueros, el ingreso promedio es aún menor, alcanzando Q. 1,155.00 mensual. Al desagregar por sexo, los hombres obtienen un ingreso promedio mensual de Q. 1,167.00, mientras que las mujeres realizando los mismos trabajos apenas obtienen ingresos promedio mensuales de Q. 1,026.00. Según la FAO (2016): "... la principal actividad económica a la que se dedican los jóvenes hombres –alrededor de la mitad– es la agricultura, especialmente la de carácter familiar" (p. 18). Existen, además, casos en donde la niñez y adolescencia se encuentran trabajando, fundamentalmente en actividades agrícolas. Sin embargo, no reciben ninguna remuneración, según datos de la FAO (2016b), el 60.4 % no recibe remuneración en moneda.



Como se deduce de dichas cifras, son los jóvenes rurales, en especial indígenas y mujeres, quienes tienen las condiciones de empleo más precarias, con ingresos ínfimos. Están en condiciones de desprotección social, sujetas a explotación laboral, a violencia y acoso sexual, entre otras problemáticas, que dichas mujeres jóvenes indígenas sufren en el área rural.

Aunado a lo anterior, la inexistencia de oportunidades laborales en condiciones dignas o decentes como define la OIT, la variable educación tiene un efecto importante en cuanto a las posibilidades de romper con el círculo vicioso de la pobreza multidimensional e intergeneracional. De esa cuenta, la educación es central para mejorar las condiciones de empleabilidad de la juventud del área rural, Sin embargo, en los últimos años, se ha visto una caída importante de la matriculación educativa, lo cual se suma a la precaria inversión pública en educación.

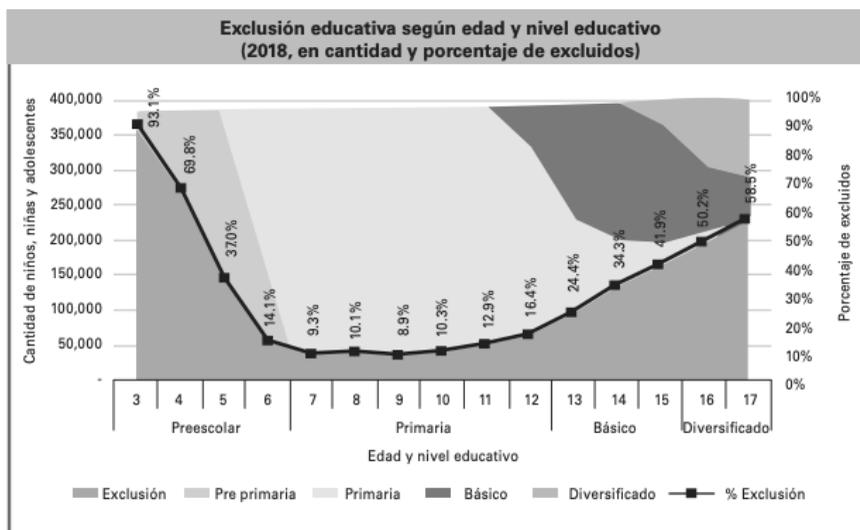
Según un comunicado del Icefi (2017): “En 2014, la inversión guatemalteca para la educación pública fue de 3 % del PIB, lo que representa un promedio de USD 600 anuales por persona en edad escolar. Esta baja inversión redundó en una fuerte exclusión educativa para los niños y niñas. Con datos de 2015, puede afirmarse que cerca de la mitad de la población estudiantil está excluida del sistema educativo; lo que equivale a unos 3.6 millones de niños, niñas y adolescentes. Además, es de resaltar que la pobreza es la principal causa de no matriculación escolar”. Esta condición incide de forma directa en las posibilidades para la juventud rural de mejores condiciones de trabajo.

Concretamente, se evidencia cómo el factor educación queda limitado, según datos del último censo del INE (2018), el total de grados aprobados de 15 años o más a nivel nacional es de 6.23 años. Mientras que para el área rural, el promedio es mucho más bajo, alcanzando



apenas 4.5 años. Pero para poder aprovechar el bono demográfico, al menos debería tenerse en promedio 12 años de escolaridad, aún así, no se alcanzaría grado universitario. Sin embargo, la realidad guatemalteca es aún más compleja, en tanto del promedio de años que se ha analizado, estos no alcanzan a toda la niñez y adolescencia. Por el contrario, existen altos niveles de exclusión del sistema educativo formal. Tal como lo analiza el Icefi (2019):

Gráfica No. 6.



Fuente: Icefi/Unicef, con base en *Anuario estadístico 2018* (preliminar al 21 de enero de 2019), Mineduc, y proyección de población según la revisión INE/Celade (diciembre de 2015)

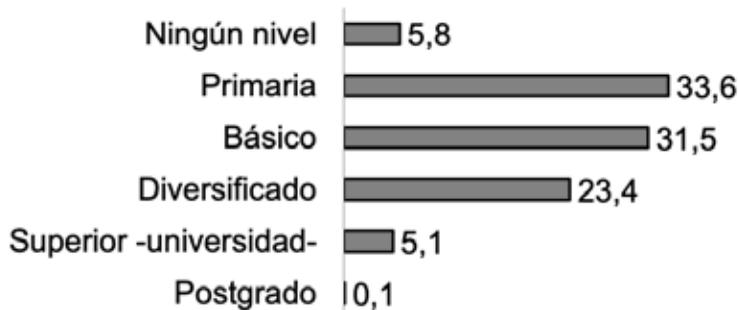
Fuente: Icefi/Unicef (2019).

Como demuestra el estudio de Icefi, el 58 % de los jóvenes están excluidos del nivel diversificado, por ende, también del nivel superior. La evidencia internacional demuestra que, a mayor grado de escolaridad, es mayor el nivel de productividad y generación de ingresos para la población. Desafortunadamente, para el caso guatemalteco, las condiciones educativas estructurales están impidiendo que existan oportunidades reales de formación académica que redunden en una

mejora de las capacidades de las y los jóvenes. Y, por ende, se reducen las expectativas de obtener un mejor trabajo, en condiciones dignas. Según la ENJU 2011, el nivel educativo de los jóvenes en esa medición fue el siguiente:

Gráfica No. 7.

Guatemala: Nivel educativo de la población 15 a 29 años (en porcentajes). Año 2011



Fuente: ENJU 2011.

De los datos educativos anteriores, se puede evidenciar que conforme se avanza en los grados de escolaridad, el nivel educativo decrece de forma importante. Por lo que apenas el 23.4 % de los jóvenes logran culminar el diversificado, y, en el caso de grados superiores, apenas el 5.1 % obtiene un título universitario. En consecuencia, el bono demográfico del país se encuentra no solo en condiciones laborales precarias, sino que a la vez, poco o nulamente calificado. Lo cual implica que las posibilidades de mejorar sus ingresos también se ven minadas, y por ende, las posibilidades para el crecimiento económico y el desarrollo social que el bono demográfico pudieran representar, de seguir un escenario tendencial, no tendrán los efectos esperados. Desaprovechando el país, el potencial y creatividad que la juventud representa, en este período.



Sumado a los elementos anteriores, existe el factor de la violencia que aqueja a la sociedad guatemalteca, pero que particularmente afecta a los jóvenes, tanto hombres como mujeres. Según la PNJ 2012-2020, “La violencia es algo evitable que obstaculiza la autorrealización humana (la satisfacción de las necesidades). Las juventudes enfrentan múltiples violencias, unas son visibles, otras invisibles como el racismo y la violencia de género pero que afectan la vida de los habitantes y, en consecuencia, el pleno desarrollo de las y los jóvenes, quienes son sus principales víctimas” (2012, p. 27).

Ante la falta de oportunidades, así como producto del proceso de globalización, existen muchas formas a través de las cuáles los jóvenes han buscado mejorar sus condiciones de vida. En ocasiones, recurriendo a lo que el PNUD (2013) ha denominado el delito aspiracional,⁴ ya que “Las mejoras económicas de la región son condiciones necesarias, pero no suficientes, para contener el delito. Variables como la pobreza, la desigualdad y el desempleo no explican por sí mismas la intensidad y la dinámica del delito. La unión de estas variables, así como el aumento de las expectativas de consumo combinadas con la falta de movilidad social en contextos específicos, aumenta los factores de riesgo e incentiva, sobre todo, el delito aspiracional” (p. 15).

Derivado del modelo consumista que propugna el mundo globalizado bajo una perspectiva neoliberal, conlleva a que, cotidianamente, los jóvenes son bombardeados con propaganda que incentiva a consumir una serie de mercancías, bajo una perspectiva microeconómica de libertad en su elección, o poder de decisión. Sin embargo, se topa

4 La inseguridad, en la región, tiene una explicación multidimensional en la que inciden la precariedad del empleo, la inequidad persistente y la insuficiente movilidad social. Distintas combinaciones de estos factores socioeconómicos en contextos específicos producen entornos de vulnerabilidad que limitan las posibilidades legítimas de ascenso social. En estos ámbitos, y en el contexto de un crecimiento económico fundado en el consumo surgen individuos o grupos dispuestos a desafiar al orden legítimo y optan por la vía delictiva como forma de vida (Merton, 1957). A esto le denominamos delito aspiracional (PNUD, 2013, p. 15).



con una realidad ineludible, la falta de liquidez para obtener dichos productos. Es así, que en países latinoamericanos, como Guatemala, el delito aspiracional se ve como una alternativa ante la falta de oportunidades reales. Lo cual ha potenciado el desarrollo y entrada del crimen organizado, y por ende, de la criminalidad entre los jóvenes.

Lo anterior, solo refleja la crisis estructural que viven nuestras sociedades, y, producto de ella, las condiciones de desigualdad y opresión a que son sometidos miles de jóvenes. Les llevan a estar en condiciones de vulnerabilidad, que les hace no solo susceptibles a ser víctimas de la violencia, sino que, en ocasiones, con Estados débiles, pueden llevarles a optar por la criminalidad como una vía para buscar mejoras en sus condiciones de vida. La problemática, como se puede observar, se acentúa para aquellos jóvenes sin oportunidades.

Algunos elementos de base para la construcción de alternativas

En la aproximación que este artículo ha buscado realizar, se evidencia que son múltiples causalidades las que están incidiendo en que los jóvenes, especialmente, los del área rural no tengan posibilidades de acceder a un trabajo decente o digno. De esa cuenta, los enfoques para abordar la problemática también deben ser multidimensionales. Esto, con el objeto que, de forma integral, se busquen alternativas para generar condiciones favorables a la juventud. Y en el actual período de bono demográfico por el que Guatemala está pasando, requiere definir estrategias y políticas concretas y de aplicación real que permitan potenciar las posibilidades de cambios estructurales, en las condiciones de vida de la población, priorizando al sector rural.

En un diagnóstico elaborado por la FAO (2016), se identifican una serie de factores que inciden de forma desfavorable para la creación de empleo juvenil rural decente:



Principales factores

Debilidad del mercado interno y baja demanda de empleo

Saturación del mercado interno

Fluctuaciones en la producción

Fragmentación de la propiedad agrícola

Baja capacidad productiva

Escasa disponibilidad de agua para riego

Contrabando de productos mexicanos

Oferta educativa inadecuada e insuficiente

Costo del crédito productivo

Vías de comunicación

Deficientes canales de comercialización

Los efectos del cambio climático

Fuente: elaboración con resultados del diagnóstico de la FAO (2016).

De esos elementos, algunos han sido discutidos en el primer apartado de este artículo, otros requerirán recabar más información para su discusión y análisis. De cualquier forma, es importante señalar que un elemento clave para el desarrollo de condiciones dignas para la juventud rural, tiene necesariamente que interrelacionar la oferta educativa y el garantizar contratos laborales, en condiciones dignas. Pero en especial, que esto conlleve a la creación de mecanismos de protección social, que garanticen el pleno ejercicio de los derechos laborales de los jóvenes rurales.

Algunos elementos se han venido discutiendo desde hace varios años, por ejemplo, dentro de las áreas estratégicas y líneas de acción que se planteó en la PNJ 2012-2020, resaltan educación, trabajo y productividad, así como salud. Son tres áreas estrechamente vinculadas



que requieren tener un enfoque de complementariedad, que coadyuven a mejorar las condiciones de la juventud. Pero mejora, especialmente, como se ha visto, de los jóvenes del área rural, y particularmente, de las mujeres, por ser quienes se encuentran en las peores condiciones. En la citada política, resalta lo siguiente:

Educación	Trabajo y productividad	Salud
Es el medio para mejorar las condiciones de incorporación a la vida de la juventud guatemalteca, por lo cual se debe promover que la política educativa esté orientada a incrementar la cobertura. Focalizando su atención a la población joven, mejorando la calidad con pertinencia cultural, presencia territorial. Garantizando la permanencia y la oferta en el nivel medio, promoviendo el acceso a la educación superior y prestando especial atención a la formación para el trabajo. (P. 45)	Es una de las mejores vías y con mayor eficacia para integrar a la juventud en el mundo adulto. Debe implementarse una política de formación y empleo juvenil que tome en cuenta la empleabilidad, el acceso al empleo decente, el emprendedurismo, la formación técnica para el trabajo. Priorizando a la población más excluida socialmente (mujeres, indígenas, ruralidad y en riesgo de violencia), el acceso a las TIC y la reducción de la migración de jóvenes. (P. 46)	Base material para mejorar las condiciones de la juventud guatemalteca... debe desarrollarse una estrategia que incluya un modelo de atención integral y diferenciada para brindar servicios de salud a adolescentes y jóvenes, con calidad, pertinencia cultural y equidad de género. Enfatizando en la población más excluida socialmente (mujeres, indígenas, ruralidad y en riesgo de violencia). (P. 47)

Fuente: Elaboración propia con base a PNJ 2012-2020 (Conjue, 2012).



Como se observa, se reconoce el carácter sistémico de la problemática. Sin embargo, similar a otras políticas, esta requiere que la misma no solo sea revisada de forma amplia, sino que fundamentalmente se incluya el componente presupuestario, para que pueda implementarse. De lo contrario, seguirá siendo un planteamiento de buenas intenciones que dista de ser operativizado. Si bien, la política incluye el tema de la participación de los jóvenes, esta no se ha concretado en la práctica. Porque en esencia, siguen existiendo múltiples barreras para que los jóvenes se inserten a la vida económica y política del país. Por otro lado, para que la política se haga efectiva, se requiere establecer resultados concretos, medibles y alcanzables, ya que tal cual está planteada, carece de dichos resultados. Pese a lo anterior, esta política reconoce diversos elementos que deberán recuperarse para la construcción de alternativas para la juventud nacional, con énfasis en la rural.

Los esfuerzos para la creación de alternativas requieren el concierto de múltiples actores, desde el sector gubernamental, así como el sector empresarial, los jóvenes mismos y la cooperación internacional. De esa cuenta, por ejemplo, el Estado debe de proveer recursos presupuestarios suficientes para el sector educación. A su vez, el Ministerio de Educación como ente rector, deberá mejorar no solo sus tasas de matriculación, sino buscar cubrir los niveles básico y diversificado. En aras de mejorar la formación y capacitación técnica de los jóvenes, buscando mejorar y ampliar su cobertura, en el área rural. Esfuerzos importantes en educación, se traducirán en el mediano y largo plazo, no solo en el aprovechamiento del bono demográfico, sino que pueden incidir positivamente en la reducción del delito aspiracional, en tanto los jóvenes tendrán posibilidades de obtener mejores ingresos.

Por su lado, el Ministerio de Economía deberá ejercer un papel más activo en cuanto a la promoción de las Mipyme, retomando la política que sobre este grupo de empresas se ha creado y que se ha mantenido inactiva. En ese sentido, más allá de los incentivos a grandes empresas,



deberá buscarse priorizar a las Mipyme que actúan en el plano local-rural, a través del establecimiento de microfinanzas. Otorgando créditos productivos, con tasas preferenciales, a fin de lograr un dinamismo del sector. Esto redundaría, directamente, en la creación de oportunidades laborales, en mejores condiciones, para los jóvenes del área rural. Esto requerirá del decidido apoyo del Estado y del sector empresarial, en tanto el bono demográfico brinda un potencial económico de suma importancia. Algo que reconoce la cooperación internacional, y que también deberá priorizarse.

Por otro lado, las políticas que se implementen deben tener un componente fuerte y serio de equidad de género. En tanto, la evidencia muestra que son las mujeres jóvenes indígenas quienes se encuentran en las condiciones más desfavorables. Sin la creación de opciones para las y los jóvenes rurales, no solo Guatemala dejará pasar el período del bono demográfico sin que se den mejoras económicas y desarrollo social para el país, sino que por el contrario, las condiciones de precariedad tenderán a incrementarse. Generando cada vez más desigualdades y exclusiones que seguirán limitando el desarrollo del país.

Bibliografía

Consejo Nacional de la Juventud (2012). Política nacional de juventud 2012-2020. Guatemala, Conjuve. Disponible en: shorturl.at/nTV58

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2017). Comunicado de Prensa. Guatemala: Entidades que promueven la educación pública llaman a fortalecer esfuerzos en la región para aprovechar bono demográfico. Guatemala, Icefi.

Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales (2019). Inversión pública en niñez y adolescencia 2019. El presupuesto público y su vinculación con los ODS 2030. Serie de documentos de análisis



¡Contamos! Boletín No. 25. Guatemala, Icefi/Unicef. Disponible en: shorturl.at/bgnDT

Instituto Nacional de Estadística (2018). Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Indicadores de empleo. Tasas de informalidad por características seleccionadas. Guatemala, INE. Disponible en: shorturl.at/clBMW

Instituto Nacional de Estadística (2011). Primera Encuesta Nacional de la Juventud –ENJU- 2011. Principales resultados. Guatemala, INE. Disponible en: shorturl.at/xyAD9

Ministerio de trabajo y previsión social (2019). Salario mínimo 2019. Consultado el 4 de noviembre de 2019, disponible en: shorturl.at/gVYZ8

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO– (2016). Diagnóstico sobre empleo juvenil rural decente en cinco municipios del departamento de San Marcos. Guatemala, FAO-ASIES. Disponible en: shorturl.at/mEVXZ

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura –FAO– (2016b). Niñez y adolescencia rural ocupada en la agricultura. Guatemala, FAO. Disponible en: shorturl.at/bvwIT

Organización Internacional del Trabajo –OIT- (2019). Trabajo decente. Ginebra, OIT. Consultado el 4 de noviembre de 2019, disponible en: shorturl.at/vALU7

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo –PNUD- (2015). Seguridad ciudadana con rostro humano: diagnóstico y propuestas para América Latina. Informe regional de desarrollo humano 2013-2014. Nueva York, PNUD. Disponible en: shorturl.at/izEQY



RESISTENCIA Y LUCHA POR LA DEFENSA Y RECUPERACIÓN DEL TERRITORIO Y EL ACCESO A LA TIERRA EN GUATEMALA

Leocadio Juracán¹



Foto: Samuel Flores

¹ Maya kaqchikel, campesino, defensor de los derechos humanos, primer diputado campesino electo al Congreso de la República, dirigente de base entregado al movimiento social, indígena y campesino del país, coordinador del Comité Campesino del Altiplano -CCDA-.



“No podemos olvidar que la criminalización en contra de defensores de derechos humanos ha sido una táctica, que se ha generalizado en los últimos años en América Latina, para acallar y hacer caer las diversas voces de protesta social frente a los modelos socioeconómicos y políticos impuestos por los gobiernos”

Palabras Claves: resistencia, conflictividad agraria, estado, derechos humanos, criminalización, despojo, movimiento campesino indígena, desnutrición y hambre.

Antecedentes Históricos de la Criminalización del Estado

Es conocido que, en Guatemala, uno de los problemas estructurales más complejos y conflictivos ha sido la situación del uso y tenencia de la tierra, y ahora sumado la presión existente sobre los territorios. Es un problema histórico que ha conllevado despojo y sometimiento, sobre todo, a indígenas y campesinos. De hecho, es la base del conflicto armado interno y sigue representando una rémora para el desarrollo económico, social y político del país.

Es importante compartir los antecedentes para facilitar la comprensión de la actual política de criminalización y represiva del Estado y de grupos empresariales. Que a través de corrupción, impunidad y cooptación del Estado, han creado los mecanismos de despojo de los territorios a pueblos indígenas y comunidades campesinas, además, también los han sometido en la explotación. Los casos de corrupción develados por la Comisión Internacional Contra la Impunidad donde se evidencia como los sectores empresariales, en contubernio con partidos políticos, han amasado grandes fortunas.



Gráfica No. 1.



En este contexto, se han desarrollado múltiples resistencias por parte de las comunidades indígenas y campesinas, pero también han sufrido diversas formas de criminalización. Para todos es sabido que la conflictividad agraria y el despojo de la tierra y el territorio, tienen raíces de carácter estructural. Además, que las prácticas criminalizadoras se han agudizado, estas se han constituido en violaciones a los Derechos Humanos, destrucción de la naturaleza y el acaparamiento de tierra.

El movimiento indígena y campesino cada vez que busca defender o recuperar su territorio, sus tierras, la respuesta del Estado es la represión, la estigmatización. Lo que ha provocado masacres, encarcelamientos, persecuciones, amenazas y asesinatos; incluso han sufrido desplazamientos forzosos por el propio Estado como política sistemática de violaciones a derechos humanos.

La Comisión de Esclarecimiento Histórico ha comprobado que a lo largo del enfrentamiento armado las organizaciones sociales fueron un

objetivo primordial de las acciones represivas del Estado. Considerados parte del “enemigo interno”, fueron eliminados centenares de líderes y miembros de base adscritos a las más diversas agrupaciones. El saldo de esta coacción institucional fue el debilitamiento de la sociedad civil, afectando en la actualidad su capacidad de participación plena en los escenarios políticos y económicos del país. A su vez, la pérdida de profesionales, académicos y científicos, en suma, del “poder creativo” que murió o partió al exilio, no significó sólo un vacío abierto en una época determinada de la historia política y cultural del país, sino que supuso también la pérdida de una parte importante de la capacidad pedagógica e intelectual para educar a varias generaciones futuras del país.

Existen bastos ejemplos de estas actividades llevadas a cabo por el ejército, la policía o por grupos criminales organizados y armados por los mismos terratenientes en el país, de los cuales podemos mencionar:

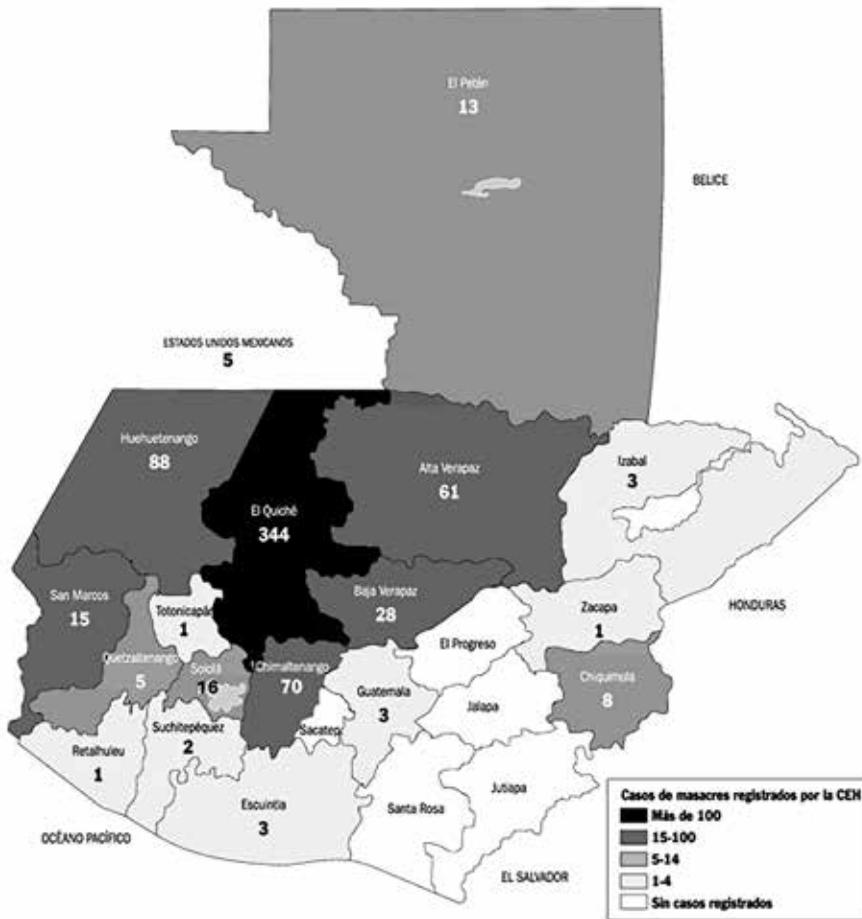
- Masacre de Panzós, ocurrida el 29 de mayo de 1978, en Alta Verapaz.
- Masacre en la finca Dos Marías, el 18 de abril de 1980, en la Reforma San Marcos.
- Masacre en Cocop, el 16 de abril de 1991, en Nebaj, Quiché.
- Masacre de Chichupac, el 8 de enero de 1982. Rabinal, Baja Verapaz.



- Masacre de Cuarto Pueblo, el 14 de marzo de 19 82, en Ixcán, Quiché.
- Masacre en Sacuchum y San Francisco el Tablero, el 3 de enero de 1982, en San Pedro Sacatepéquez, San Marcos.
- Masacre en Chel, el 3 de abril de 1982, en Chajul, Quiché.
- Masacre de Aculel, 22 de abril, en Nebaj, Quiché.
- Masacre de Quiquil, el 28 de junio de 1982, en Santa Cruz Barillas, Huehuetenango.
- Masacre finca San Francisco, el 17 de julio de 1982, en Nentón, Huehuetenango.
- Masacre las dos Erres, del 6 al 8 de diciembre de 1982, La libertad, Petén.
- Masacre en Santiago Atitlán, el 1 de diciembre de 1990, Sololá.
- Masacre de Río Negro en 1980, Rabinal, Baja Verapaz, para la construcción de la Hidroeléctrica Chixoy.
- Masacre en Xamán, el 25 de octubre de 1995, Chisec, Alta Verapaz. Este último se llevó a cabo en el marco del proceso de diálogo y negociaciones por la paz. Incluso el haber acordado el retorno de nuestros hermanos refugiados, aún así se da esta masacre, prácticamente en las vísperas de la firma de Los Acuerdo de Paz.



NÚMERO DE MASACRES POR DEPARTAMENTO



Fuente: Oficina de Derechos Humanos del Arzobispado -Odhaq-

Esto es un claro ejemplo de que cuando se persigue hacer unos cambios, alternativas y buscar soluciones a los graves problemas estructurales de este país, siempre se busca cualquier excusa para interrumpir los procesos. Porque en este caso, lo que buscó el ejército, en representación y como un mandato de sectores que no querían la paz, que no quieren el desarrollo, que no quieren escuchar a los pueblos, la idea era romper



los acuerdos de paz, romper con el diálogo que se llevaba. Y así, durante el conflicto armado interno, podemos también recordarnos del genocidio y lamentablemente tenemos que volver a recordar estadísticas donde más de doscientas mil personas fueron asesinadas, desaparecidas entre mil novecientos sesenta al noventa y seis. Donde justamente, en el período del conflicto armado, con informaciones que da a conocer la Comisión del Esclarecimiento Histórico -CEH-, que estableció la conferencia episcopal con el acompañamiento de Naciones Unidas, lo que significó para nosotros un aporte a la memoria histórica en Guatemala, la cual señala claramente quiénes fueron las víctimas. Con todo esto, demostramos que el Estado ha sido violento, violador de derechos Humanos, las masacres han sido una práctica de Estado que persisten hasta la actualidad.

La institucionalidad del Estado ha sido un instrumento para los sectores empresariales para profundizar las desigualdades, en ese contexto, el 35.0 % de la población guatemalteca vive en el área urbana y un 65.0 % vive en el área rural. Esto significa que la mayoría de la población guatemalteca vive en el área rural, y este espacio es la fuente más importante de divisas y empleo. Al mismo tiempo, la estructura agraria y las relaciones sociales que se han dado, en el medio rural, han estado vinculadas con grandes desigualdades sociales. Y como en otros países de América Latina, los indicadores de pobreza empeoran entre la población rural. Cerca del 40 % de la Población Económicamente Activa (PEA) todavía se desempeña en el sector agrícola, sector que genera un poco más del 23 % del Producto Interno Bruto (PIB). En el área rural, radica el 77 % de los trabajadores no remunerados del país y el 70 % de las personas dedicadas al trabajo doméstico, mujeres casi en su totalidad. Cuyo trabajo productivo se enmascara al definir las, únicamente, como trabajadoras domésticas, ignorando su contribución a la economía rural.



Las causas estructurales de la desnutrición y el hambre están íntimamente relacionadas con el uso, planificación y distribución de la tierra y con la ausencia de políticas públicas que aseguren a las poblaciones rurales sus medios de subsistencia. La mayoría de los 166 municipios priorizados por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan), están situados en las «tierras altas» de occidente. Quienes cuentan con mayoría de población indígena: Totonicapán, Huehuetenango, Quiché, Sololá, San Marcos, Chimaltenango, Quetzaltenango, y Alta Verapaz y Baja Verapaz. Además, están los departamentos del oriente del país, con población indígena, como Chiquimula y Jalapa. El 43.3 % de la tierra, con mayor capacidad para cultivos agrícolas, está siendo cultivada hoy en día con caña de azúcar, café, palma aceitera, hule y pastos para ganado.

En Guatemala, 5 de cada 10 niños menores de cinco años sufren desnutrición crónica (49.8 %), afectando esta a 8 de cada 10 niños indígenas (80 %). La cifra aumenta si hablamos de los 166 municipios priorizados por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (Sesan), en los que la desnutrición crónica, en niños menores de cinco años, alcanza el 58.2 %. La desnutrición condena a millones de niños a limitaciones serias de crecimiento físico e intelectual. El hambre es una palpable materialización de la desigualdad que hay en el territorio guatemalteco. Según el Informe de Investigación Evaluación de la Situación de Seguridad Alimentaria y Nutricional de las Familias Desalojadas en el Valle del Polochic, presentado por Oxfam en julio de 2015, el 60.9 % de los niños y niñas menores de cinco años, pertenecientes a 732 familias de las comunidades desalojadas violentamente en 2011 –y de las cuales 600 siguen en espera de que les sean entregadas tierras para vivir y producir– padece de desnutrición crónica y el 2 % padece de desnutrición aguda. Según dicho estudio, la prevalencia de desnutrición crónica supera en 11.1 % el promedio de desnutrición crónica según la Encuesta Nacional de Salud Materno



Infantil. El 77 % de las familias consumen una dieta inadecuada e insuficiente. El 40 % de las familias están clasificadas –según el índice de Seguridad Alimentaria– como seguras, lo que significa que son capaces de satisfacer las necesidades de alimentos esenciales y no alimentarios. El 9 % están clasificadas en nivel de inseguridad leve; el 31 % están en un nivel de inseguridad moderada. El 20 % se encuentra en un nivel de inseguridad severa, lo que significa que tienen carencias extremas de consumo de alimentos o una pérdida extrema de los bienes productivos. Toda esta precariedad alimentaria debe entenderse a partir de que las familias desalojadas ya no cuentan con reservas de granos básicos, situación agravada por la pérdida del cultivo del maíz por las inundaciones debido a las fuertes lluvias. A esto se suma la falta de opciones de empleo y la estigmatización de las familias desalojadas por las empresas locales, y la escasez de agua segura, así como el alto precio de los alimentos.

Esto lo que demuestra es el abandono por parte de las instituciones del Estado, con lo cual pretende decir luego, que los mega proyectos son sinónimo de “desarrollo”. Sabiéndose por demás del fracaso del actual modelo económico, que lo único que ha hecho es profundizar las condiciones de miseria, sobre todo, de las comunidades indígenas y campesinas pero también de los sectores pobres de la capital.

En el país, existe una relación directa y proporcional de los casos de conflictividad ligada a las actividades de explotación de recursos naturales a gran escala agroindustriales y mineroenergéticos. Lo anterior relacionado con monocultivos de Palma aceitera, principalmente, y proyectos mineroenergéticos entre las que están Niquel, otros minerales y “tierras Raras”.² La respuesta a la imposición por parte del Estado hacia las comunidades ha sido la resistencia y exigir el cumplimiento

2 https://www.mem.gob.gt/wp-content/uploads/2015/06/Ot_Altaverapaz.pdf A enero de 2017.



del derecho al consentimiento previo libre e informado, contemplado en diversos instrumentos de derechos humanos.

Criminalización contra defensores y defensoras de derechos humanos

La criminalización contra defensoras y defensores de derechos humanos ha sido una táctica visiblemente estructurada, que se ha generalizado en los últimos años, en América Latina, para acallar y hacer caer las diversas voces de protesta social frente a los modelos socioeconómicos y políticos impuestos por los gobiernos. Lo anterior, tiende a agravarse frente a la imposición sin consentimiento previo (Consulta) y sin participación de la población local de proyectos transnacionales, extractivos y energéticos.

Los gobiernos en Guatemala, históricamente, han poseído, violado y violentado a todas luces los derechos de los Pueblos Indígenas y los derechos humanos en su conjunto, establecidos en la Constitución Política de la República de Guatemala. Los cuales están reconocidos mediante tratados y convenios internacionales ratificados por el Estado de Guatemala. Un momento grave, en la historia de Guatemala, sobre violaciones a derechos humanos se materializó durante el conflicto armado interno, en donde se atacó y reprimió a la población civil, en su mayoría indígena.

La criminalización como una modalidad severa de ataque contra defensoras y defensores de derechos humanos

Se ha reconocido la criminalización como una de las modalidades más severas de ataque contra defensoras y defensores de derechos humanos. Por eso, se refiere al término de *criminalización*, en un sentido amplio, para aquellos casos en que se aplica o se amenaza con aplicar indebida o arbitrariamente, el derecho penal guatemalteco. Esto incluye: denunciar falsamente a alguien o sin certeza de las acusaciones, librar



órdenes de captura e iniciar investigaciones criminales de forma discrecional y premeditada, proceder a detenciones arbitrarias o ilegales. Asimismo, adjudicar hechos individual o colectivamente, sin pruebas o fabricándolas, presentar acusaciones desproporcionadas a los hechos investigados, específicamente, contra algunas personas y/o comunidades “fichadas” políticamente, en el afán de proteger intereses particulares o ideológicos, pero ajenos a la sana impartición de una justicia pronta e imparcial.

En un sentido más específico, al hecho de iniciar juicios penales, se le conoce también como *judicialización*. Esta situación adquiere su forma más severa cuando se llegan a imponer sentencias condenatorias contra defensores, en virtud de hechos que no cometieron, ni tuvieron responsabilidad penal alguna que se les pudiera válidamente, imputar. En los casos de criminalización, la facultad acusatoria del Estado y la justicia van dirigidas entonces, no contra personas que hubiesen cometido un delito, sino contra personas o colectividades que, por motivo de sus actividades y posicionamientos económicos, sociales, políticos, culturales hagan frente a las decisiones y políticas públicas de los gobiernos mismos.

El Estado de Guatemala ignora la voluntad de los pueblos y criminaliza

Se ha ignorado la voluntad de los pueblos, se ha pasado por alto su identidad. Se han destruido sus medios de subsistencia, como los bosques, los ríos, el frijol y el maíz; asimismo, su potencial de desarrollo económico mediante el comercio, por ejemplo del café y del cardamomo.

Los pueblos originarios preservan y reivindican usos, costumbres y formas de organizaciones sociales, políticas y jurídicas ancestrales, las cuales están vigentes en la actualidad, pero muchas veces no se



respetan, tienen su propia visión de bienestar comunitario y de dignidad humana y colectiva.

El órgano responsable de impartir justicia, en Guatemala, ha irrespetado lo que establece el artículo 66 de la Constitución Política de la República de Guatemala: “... *El estado reconoce, respeta y promueve sus formas de vida, costumbres, tradiciones, formas de organización social, ...*”

La implementación de la criminalización ha sido perversa, debido a que es evidente la existencia de una política de criminalización del Estado. Así inició el conflicto armado interno, con *ejecuciones selectivas contra líderes, profesionales, sindicalistas, religiosos, estudiantes y posteriormente contra el pueblo indígena.*

Mecanismos de defensa desde los Pueblos:

Ante la imposición de megaproyectos por parte de las Instituciones del Estado, las comunidades, los pueblos han ido desarrollando diversas acciones para garantizar el respeto a sus derechos.

Organización: las comunidades cada vez han ido desarrollando una organización comunitaria más sólida, con conciencia de los efectos negativos que trae la instalación de megaproyectos en sus territorios. Esto ha traído una sistemática división comunitaria por parte de las empresas e instituciones del Estado, asesinatos de líderes comunitarios, encarcelamientos, violencia sexual en contra de mujeres.

Acciones Jurídicas: las comunidades cada vez han ido ampliando sus mecanismos de defensa desde la organización, resistencia. Así como el acudir a diferentes tribunales del país a reclamar el respeto a sus derechos colectivos, como lo es a través de la acción constitucional de

Amparo.³ Esto también ha puesto en evidencia muchas veces instancias como el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Energía y Minas, Procuraduría General de la Nación salen a la defensa de las empresas, en detrimento de las comunidades.

Denuncias Sistemas de Derechos Humanos: las comunidades, ante la violaciones de derechos humanos por parte del Estado, han hecho uso de los mecanismos internacionales de protección de derechos humanos. Así, denunciar las múltiples violaciones de derechos humanos de las cuales son objeto por parte de la institucionalidad del Estado como el Sistema Interamericano de Derechos Humanos. Asimismo, han acudido al Comité del Examen Periódico Universal de derecho Humanos, los Organismos de Naciones de Derechos Humanos vinculados a los derechos humanos. Para poder hacer denuncias de las graves crisis humanitarias provocadas “por las inversiones”, en los territorios indígenas.

Resistencia: las comunidades han resistido desde la invasión española hasta la actualidad. Han mantenido la unidad de los pueblos y generar sus propios mecanismos de defensa desde redes comunitarias hasta posicionarse afuera de las Cortes Suprema de Justicia y de Constitucionalidad, asimismo, de los Ministerios de Gobierno para reclamar sus derechos. Pero también mantener la resistencia en sus comunidades, municipios y departamentos.

Estas resistencias han sido reprimidas por parte de los Gobiernos de la Gran Alianza Nacional, Unidad Nacional de la Esperanza, Partido Patriota, Frente de Convergencia Nacional, con desalojos violentos como los suscitados en San José Del Golfo y San Pedro Ayampuc, Guatemala, contra la resistencia pacífica La Puya, que incluyó la

3 Es una garantía procesal expedita que tienen las personas de acudir ante un tribunal de justicia, para que se restituya el goce de sus derechos cuando estos fueren amenazados o violados por alguna autoridad.



instalación de un puesto de la Policía Nacional Civil dentro de la Mina. También desalojos y asesinatos de campesinos en Samococh, Alta Verapaz, por la cual se encuentran siendo procesados más de 25 agentes de la Policía Nacional Civil, por el delito de ejecución extrajudicial. Están la Masacre en la Cumbre de Alaska, perpetrada por miembros del Ejército, declaratoria de Estados de Sitio San Juan Sacatepequez, Santa Cruz Barillas, San Rafael Las Flores y los más recientes en el Nororiente del país. Asimismo, sumar la instalación de destacamentos militares y de subestaciones de la Policía Nacional Civil, por ejemplo, en Ixquisís, San Mateo Ixtatán, Huehuetenango.

Congreso Nacional Agrario –CNA-

Convocado por el Comité Campesino del Altiplano -CCDA-

Es conocido que, en Guatemala, uno de los problemas estructurales más complejos y conflictivos ha sido la situación del uso y tenencia de la tierra. Es un problema histórico que ha conllevado despojo y sometimiento, sobre todo, a indígenas y campesinos. De hecho, es la base del conflicto armado interno y sigue representando una rémora para el desarrollo económico, social y político del país.

Esta problemática ocupó un lugar preponderante en la discusión de los Acuerdos de Paz y fue abordada desde distintos ángulos, concretándose uno de estos en el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Dentro de las disposiciones de ese acuerdo debían desembocar, asimismo, las medidas impulsadas a partir de junio de 1994 para el reasentamiento de la población desarraigada por el conflicto armado. Otras medidas de protección a las tierras de comunidades y promoción de los derechos de los Pueblos Indígenas en materia agraria fueron plasmadas en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas.



Este acuerdo recogió dentro de sus objetivos la necesidad de priorizar la lucha contra la pobreza y la pobreza extrema, remontar la marginación social y la desprotección de los pueblos indígenas respecto a la tenencia de la tierra y recursos naturales. A la vez que avanzar hacia un desarrollo rural que los incluyera como sujetos plenos de derechos, al igual que a los campesinos y campesinas y a las comunidades rurales, en general.

Por ello, el Comité Campesino del Altiplano -CCDA- impulsó el Congreso Nacional Agrario un espacio de análisis, propuesta y articulación, con las diferentes expresiones del movimiento indígena y campesino, desde los niveles territoriales y nacionales para que, en conjunto, se le encuentre soluciones a la problemática agraria y la problemática del uso y tenencia de la tierra.

Teniendo en cuenta que dicha problemática, actualmente, ha sido invisibilizada, excluida de las discusiones nacionales tanto por el movimiento social, instancias gubernamentales como de partidos políticos que no vinculan la atención a la problemática de la tierra, con el desarrollo económico del país, el combate a la pobreza y a la extrema pobreza.

En el marco del Congreso Nacional Agrario -CNA-, se realizaron nueve precongresos agrarios donde se discutió la problemática de la tierra desde diversas visiones. Asimismo, recoger propuestas desde lo territorial para que se pueda contar con una agenda agraria.

Estas discusiones conlleva la propuesta de abordar la falta de una legislación e institucionalidad agraria en el país, lo cual ha provocado graves crisis humanitarias, desplazamiento forzoso. El Uso indebido del derecho penal, con lo cual se criminaliza a las comunidades indígenas y campesinas. Asimismo, la falta de una institucionalidad agraria fortalecida que pueda atender la alta conflictividad agraria a partir de la falta de certeza jurídica de la tierra, pero también por los altos



niveles de corrupción que ha permeado instituciones como el Fondo de Tierras, Secretaría de Asuntos Agrarios, Registro de Información Catastral.

Es necesario que el movimiento indígena y campesino pero, también los sectores progresistas del país, discutamos la base del modelo económico alternativo, donde la tierra debe ser un punto central. Porque mientras la desigualdades sigan profundizándose se perderán miles de vidas a causas de la pobreza y el hambre.

Conclusiones:

Al comparar la historia, con los hechos actuales, sigue estando presente la exclusión, explotación, despojo de los bienes naturales y el sometimiento a prácticas de semiesclavitud por parte de sectores empresariales, con complicidad de instancias gubernamentales.

Los territorios que, actualmente, se encuentran bajo la presión de la instalación de megaproyectos son donde se concentran los mayores índices de pobreza, extrema pobreza. Pero también territorios donde se registran las mayores violaciones de derechos humanos durante el conflicto interno. Asimismo, son territorios donde se registraron masacres y actualmente se busca en tribunales justicia por crímenes de lesa humanidad como el caso de Genocidio, Creompaz, Sepur Zarco, entre otros.

Será necesaria la articulación, la unidad en acción para hacerle frente al próximo Gobierno, dado que no hay ninguna esperanza. Es sumamente preocupante el papel que va a jugar el próximo Presidente de la República, lo dijo en su campaña, pero parece que la población no le dio mucha importancia, no escuchó, o realmente no le importó. Dijo: que “iba a respetar la propiedad privada, iba a garantizar el estado de derecho...” estado de derecho y propiedad privada de quiénes? Y además de eso, también es prominencia, argumentando las inversiones



y generación de empleos que se puedan dar con estas actividades económicas, lo cual no es cierto. Al revisar su plan de gobierno, en la página 137, podemos encontrar, prácticamente, que es el seguimiento de las condiciones que ha generado el gobierno de Jimmy Morales, implementando estados de sitio, criminalizando a las organizaciones, y otras acciones.

A pesar de las condiciones que ha generado el Estado guatemalteco a la población indígena y campesina, se sigue produciendo más del 70 % de la producción agrícola que se consume en toda la república, y además, continúa aportando a la economía del país.



PUEBLOS INDÍGENAS, ESTADO, PROCESO DE CONSULTA Y CONFLICTIVIDAD SOCIAL

Gustavo Palma Murga¹



Foto: openglobalrights

1 Doctor en Historia, investigador de Avance en Historia Agraria, Relaciones Étnicas, Racismo y Discriminación; Educación y formación de la Identidad Nacional en Guatemala.



Resumen

Se presentan algunas reflexiones, con el propósito de contribuir a comprender las conexiones que puedan existir entre Pueblos Indígenas, Estado, procesos de consulta y conflictividad social.

Palabras claves:

Conflictividad social, Organización Internacional del Trabajo (en adelante OIT), Convenio 169, Pueblos Indígenas y Tribales, deber del Estado, proyectos extractivos, territorios PI, desigualdad, desarrollo, pobreza extrema, consulta, libre determinación, racismo, procesos comunitarios.

I. Presentación

Uno de los temas que ha generado significativos niveles de conflictividad, en muchas comunidades guatemaltecas, en la actualidad, está relacionado con el incumplimiento de los procesos de consulta. Los que están estipulados y regulados en el Convenio número 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Es decir, *el deber/obligación* que tiene el Estado de realizarlas cada vez que piensa promover/implementar iniciativas de carácter administrativo. Así como su deber cuando considera la posibilidad de autorizar proyectos extractivos de recursos y materias primas. Sobre todo, extraer del suelo y/o subsuelo de los territorios de comunidades y Pueblos Indígenas. Es decir, en casos y situaciones que directa o indirectamente puedan afectarles en sus vidas y entorno natural.

Cierta institucionalidad multilateral ha venido discutiendo, promoviendo y aprobando instrumentos de índole varias en foros internacionales, tales como las asambleas de la Organización Internacional del Trabajo. Al igual que discutiendo los mismos, en espacios más amplios como la Asamblea General de las Naciones Unidas. A partir de la naturaleza de esos convenios y acuerdos se han



establecido procedimientos y obligaciones que han sido ratificados por varios países e incorporados en la legislación nacional. El Congreso de la República de Guatemala ratificó el C169 en el año 1996.² Desde entonces este adquirió rango constitucional y por consiguiente es -en teoría- de observancia general y obligatoria en el país.

El C169 contiene una serie de declaraciones y principios sobre los PI, su carácter, derechos y obligaciones. Además, indica los pasos que debe observar el Estado de Guatemala cada vez que se presenten los escenarios antes mencionados, en los que tiene obligación de consultarlos.

En el mencionado contexto de conflictividad que prevalece en el país, es válido y pertinente interrogarnos si estas normas han sido -o no- respetadas y observadas plenamente por el Estado guatemalteco. Si los procedimientos allí contenidos están, o no, vigentes y si son de alguna utilidad para los PI que habitan este territorio. En otras palabras, es legítimo preguntarnos si un alto porcentaje de la conflictividad antes mencionada está -o no- vinculada con el incumplimiento de los compromisos que le corresponden al Estado, contenidos en el C169.³

En las páginas que siguen, se comparten algunas reflexiones. Con el afán de contribuir a una mejor comprensión de la naturaleza de la mencionada conflictividad que sacude a Guatemala desde hace bastante tiempo. Con ese propósito, también se aportan algunas reflexiones sobre eventuales vías para encontrar algún tipo de solución a la misma. Se presenta, entonces, una revisión somera sobre los principales compromisos que establece el C169, tanto para los PI como para el Estado de Guatemala. Más que un análisis puntual

2 Dicha ratificación la hizo el Congreso de la República de Guatemala mediante el Decreto N° 9-96 el 5 de marzo de 1996. Dicho convenio entró en vigor el 6 de junio de 1997.

3 No solo porque dichas normas no se estén aplicando debidamente, sino porque se trata de un cúmulo de atropellos que no cesan de producirse contra los PI.



sobre los niveles de aplicabilidad y cumplimiento del mismo, interesa problematizar algunos de los “nudos” que han estado en la raíz de dicha conflictividad.

Se considera pertinente, en este ejercicio analítico, aportar algunos insumos que permitan complejizar desde una perspectiva histórica las lógicas que han mediado en los procesos de aplicación de este instrumento en el país. Por tanto, se le debe “leer” dentro y desde una lógica procesual que destaque los ejes fundantes que lo sustentan. Ejercicio dentro del cual se irán proponiendo ciertas formulaciones hipotéticas, con el afán de discutir por qué continúan registrándose fuertes contradicciones en su aplicación. Son escenarios que a pesar de los cambios sociales ocurridos, en los últimos años, aún continúan reproduciéndose. Continúan como si nada hubiese ocurrido en este país, en el transcurso de los últimos 60 años.

II. Reflexiones sobre algunos aspectos considerados centrales en el Convenio 169

Como ya se indicó, este convenio fue aprobado en la Conferencia Internacional del Trabajo que celebró la OIT, en Ginebra, en el año 1989. Un elemento importante que destaca en él es el reconocimiento de la existencia de “pueblos indígenas y tribales”, no de “poblaciones”.⁴ Se asume, por tanto, que los PI son sociedades organizadas, con identidad e historia propia. No son simples grupos de personas unidas a partir de determinadas características organizacionales u otras.

Sin embargo, en las primeras líneas de este convenio (artículo 1, párrafo 3) se encuentra una importante advertencia sobre el uso del concepto *Pueblos*. Se precisa que su utilización no debe dar lugar a interpretaciones que puedan tener “implicaciones políticas”. Es

4 Este segundo concepto es el utilizado en el convenio N° 107, aprobado en Ginebra en 1957 para referirse a los PI. Años después, este fue sustituido por el C169. Dicho concepto contiene una fuerte carga minusvaloradora y racista.



decir, que no vayan más allá de las que atañen “a los derechos que pueda conferirse a dicho término en el derecho internacional”. Por consiguiente, estos “pueblos” deben permanecer total y absolutamente subordinados a los parámetros y normas establecidas por los Estados dentro de los que viven.⁵ Pueden ser “ellos mismos” siempre y cuando reconozcan su subordinación a esa entidad política organizacional superior que es el Estado.⁶

Aseveración que llama a una seria reflexión puesto que, según el C169, cuando se atribuye la categoría de “pueblo” a un grupo social determinado no debe suponerse, en ningún momento, que se considere la menor posibilidad de su autonomía política. Pueden ser diferentes en términos históricos, sociales, culturales y políticos, pero no pueden aspirar a ejercer esa situación (autonomía). Más bien, se trata del reconocimiento de sus “diferencias originales”, pero enmarcadas dentro de la uniformidad estatal. Se trata de una disposición que borra, elimina, un hecho histórico irrefutable. En el caso específico de Guatemala, son, han sido, pueblos sometidos mediante la fuerza de las armas, de la cultura, etc. dentro del Estado-nación. Bajo tales condiciones tienen que vivir.

De manera que el pasado de los PI no importa. Esta concepción encaja con las que asumen que los procesos históricos cuentan siempre y cuando se refieran a las formas dominantes, hegemónicas, de organización de la sociedad. Desde esta perspectiva, los PI no pueden aspirar a otras

5 Razonamiento que olvida -¿voluntariamente?- que los procesos de conformación de nuestras sociedades han sido producto de imposiciones casi siempre violentas, rapiña y, sobre todo, de racismo.

6 Una revisión rápida del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (en adelante AIDIPI) suscrito entre el gobierno de Guatemala y la comandancia general de la URNG, en la ciudad de México, el 31 de marzo de 1995 permite identificar varios asuntos relacionados con algunos de los contenidos en el C169. Destaca el uso indiscriminado, que se hace de los conceptos “pueblos” y “comunidades indígenas”. No se identifica definición y/o conceptualización alguna sobre ambos. Queda instalada la idea de que se trata de “formas de nombrar” pero sin un significado ni valor/peso político preciso. Véase: URL- Minugua (1997)



posibilidades de existencia política que las establecidas dentro de los límites del Estado, dentro del cual están localizados. Este escenario justifica procesos de negación, de banalización, de minorización de sus propias trayectorias históricas, en aras de un “discurso de unidad nacional”.⁷

Cuando se enuncian los principales escenarios y requerimientos que marcan la vida de los PI (tierra, trabajo, formación profesional, seguridad social y salud, educación y medios de comunicación, migraciones, gestión) si bien se les reconoce su derecho a los mismos, es, en última instancia, la “razón de Estado” la que debe encuadrar las relaciones que se desprenden tanto hacia adentro de los PI como con el Estado. A pesar de que, en el mismo C169, se reconoce que un porcentaje significativo de indígenas a nivel mundial viven, en comparación con el resto de población del planeta, sometidos a condiciones de desigualdad, con efectos negativos en sus valores, costumbres y perspectivas de futuro.⁸

En el respectivo decreto emitido por el Congreso de la República de Guatemala, ratificando el C169 en 1996 se le asume como una posibilidad que permitiría promover un clima de justicia social para y entre los PI.⁹ Recuérdese que ese año finalizó el proceso de conversaciones entre el gobierno de turno y la comandancia de la

7 Bajo ningún punto de vista se plantea en este documento que se esperaría que los PI se separen totalmente del Estado. El argumento es, más bien, que este -el Estado- deben realizar importantes esfuerzos comprensivos que les lleven a considerar a los PI como sujetos políticamente plenos; con capacidades para ello. Estas se evidencian en el ejercicio de sus propias formas de organización política, económica, social y cultural. Por consiguiente, Estados, como el de Guatemala, deben aprender a relacionarse con los PI de maneras fuertemente caracterizadas por un verdadero y total respeto hacia ellos y a partir de un reconocimiento mutuo sin dobleces.

8 En relación con las condiciones de vida de esos pueblos, debe tenerse presente que en Guatemala un alto porcentaje de la población total viven en situación de pobreza, por encima del 50 %. En su mayoría, esta es población indígena. Las mujeres, además, son las más afectadas por este flagelo social, estructural.

9 Véase el análisis realizado por Ligia Peláez (2004) sobre el proceso de aprobación del C169 por el Congreso de la República de Guatemala.

Unidad Nacional Revolucionaria Guatemalteca. El cual se cerró con la “firma de la paz firme y duradera”, en el mes de diciembre. Es decir, dicha ratificación se produjo en un contexto político peculiar: estaba por concluirse el proceso que conduciría a la “firma de la paz firme y duradera”.¹⁰

Sin embargo, dicha concepción sobre la paz requiere un abordaje que problematice sus contenidos más significativos. Así, constatar si, en adelante, se ha registrado “novedades” -cuáles- en las vidas de los PI desde que dicho convenio pasó a formar parte de la jurisprudencia nacional. Ver también si ha habido cambios desde que se firmó dicha “paz firme y duradera”. No se trata de revisar de manera exhaustiva todo el instrumento, sino, más bien, de poner especial atención a ciertos ejes temáticos que articulan el accionar de los PI en el presente.

Con el interés de problematizar los contenidos generales del C169, se han identificado algunos ejes de análisis, en base a consideraciones sobre la importancia que estos puedan tener, en los procesos organizativos que actualmente atraviesan los escenarios de vida de los PI en Guatemala. Los ejes, en cuestión, se refieren al derecho de los PI a decidir y organizar su propio desarrollo. El derecho que tienen a la libre determinación. El “deber” que tiene el Estado guatemalteco de consultar a los PI cada vez que piense implementar medidas administrativas o aprobar iniciativas o proyectos extractivos en territorios pertenecientes a los PI. Asimismo, está el reconocimiento de la institucionalidad de los Pueblos Indígenas. Debe tenerse presente que estos no son los únicos aspectos que se abordan en dicho convenio. Se ha considerado, más bien, que estos sintetizan elementos centrales que atañen a la vida presente de los PI.

10 Véase URL-Minugua (1997).



III. Algunos ejes temáticos dentro del C169

El primer eje identificado *-el derecho de los Pueblos Indígenas a decidir y organizar su propio desarrollo-* genera varias reflexiones. En el artículo 7 de este convenio se plantea que los PI tienen “derecho de decidir sus propias prioridades en lo que atañe al proceso de desarrollo, en la medida en que este afecte a sus vidas, creencias, instituciones y bienestar espiritual y a las tierras que ocupan o utilizan de alguna manera, y de controlar, en la medida de lo posible, su propio desarrollo económico, social y cultural”. En consecuencia, continúa este artículo, deben participar en la “formulación, aplicación y evaluación” de planes y programas de desarrollo nacional que puedan afectarles.

Se trata, sin lugar a dudas, de un amplio universo de situaciones en las que, según dicho artículo, pueden y deben intervenir. Resulta, por consiguiente, “novedoso” que se les reconozca el derecho a diseñar y articular su propio presente y su futuro. O dicho desde la discursividad propia de esa institucionalidad internacional, les corresponde planificar su propio *desarrollo*.

Sin embargo, surgen de inmediato dudas sobre ese escenario y perspectivas. En Guatemala, la historia de los PI, hasta el presente, ha estado marcada por la discriminación, la expoliación, la explotación y el racismo. Es un escenario que cuando se le relaciona con un ejercicio de pensar un “buen futuro” para ellos, más bien provoca profunda incredulidad. Hasta el día de hoy, los PI no han tenido opción alguna para trazar sus coordenadas políticas y sociales, fuera de esas pesadas cargas sociales discriminatorias y racistas que se les continúan imponiendo.

Asimismo, la noción e implicaciones del concepto y práctica del *desarrollo* que se ha venido promoviendo por esa institucionalidad multilateral, como por el Estado guatemalteco, están fuertemente vinculadas con presupuestos políticos e ideológicos propios de

Occidente.¹¹ Desde esos marcos referenciales, el bienestar individual es la única meta que amerita cualquier tipo de esfuerzo. Una vez este logrado, los individuos accederán a mejores condiciones económicas de vida y estabilidad social. Desde esta perspectiva, se trata de la única meta aspiracional válida para toda la humanidad. En ella se deben invertir todos los esfuerzos humanos y materiales posibles para alcanzarla.¹²

Los PI no carecen de metas aspiracionales. Sí las tienen pero, en general, estas se sitúan dentro de marcos conceptuales y contextuales diferentes

11 Siguiendo a Aníbal Quijano (2007), desde la perspectiva *civilizatoria*, *eurocéntrica* se asume que las poblaciones del resto del mundo -entre ellos los PI- son grupos humanos que aún están lejos de la "luz de la civilización". Situación que ha justificado imponer acciones y mecanismos para "integrarlos", "protegerlos", para que "mejoren sus condiciones de vida", etc., etc. Es decir, que dejen de ser "menores de edad" aunque, contradictoriamente, mediante tratos discriminatorios, medidas tutelares que terminan por afianzarlos en esa condición de minoridad política y social. Un ejemplo de esas perspectivas y formas de concebir la sociedad guatemalteca -pero sobre todo a los PI- está plasmado en el texto producido a finales del siglo XIX por el abogado Antonio Batres Jáuregui titulado: *Los Indios. Su historia y su civilización* (1894). Texto presentado por su autor al concurso convocado por el gobierno de Guatemala en el contexto de la conmemoración del IV Centenario del "descubrimiento de América". En él se encuentran condensadas "las miradas" construidas sobre ese importante sector de la población de Guatemala, desde una óptica de superioridad blanca, criolla; que aún pervive en el presente.

12 En la literatura general sobre los procesos de constitución de los "estados modernos" es común "nombrar" los sucesivos momentos por los que estos han transitado. En América Latina, la mayoría de sus países han vivido, aún en el presente, duras experiencias de dominación colonial. Desde una perspectiva "eurocéntrica" se plantea que estos países vivían en la *barbarie* antes de que se produjera la invasión europea. Paradójicamente, este hecho les abrió la posibilidad, a partir del siglo XVI, de transitar a una etapa de *civilización* y *modernidad*. Luego, desde finales del siglo XIX se acentuará la idea de la promoción del *progreso*. Luego del final de la segunda guerra mundial se acuñó el concepto/paradigma de *desarrollo*. Según esta narrativa, los Estados y las sociedades han transitado hacia nuevos y mejores horizontes. Pero, obviamente, estos son "leídos" desde perspectivas e indicadores económicos propios de Europa (o del llamado "primer mundo" luego del mencionado conflicto bélico mundial). Los indicadores sociodemográficos recientes de Guatemala, esbozados antes, evidencian que la *civilización*, la *modernidad*, el *progreso* o el *desarrollo* no han tenido los efectos positivos, profundos y duraderos anunciados. Los altos índices de pobreza y pobreza extrema que definen la vida de más de la mitad de la población son la mejor evidencia. Escenario más grave aún en el caso de los PI. Y, sobre todo, entre las mujeres indígenas. Esta situación cuestiona en profundidad la idea según la cual el *desarrollo* es una meta al alcance de todos. Más aún, que esta es la única vía que puede asegurar mejores condiciones de vida, sobre todo para quienes no conocen, sino pobreza, exclusión y racismo.



a los de las lógicas occidentales. Son perspectivas desconocidas o minusvaloradas desde las que se enuncia una gama de opciones y metas que van desde las posibilidades -y necesidad- de superar la sobrevivencia hasta la idea del “buen vivir”. Desde esos enfoques el bienestar común debe anteponerse al de los individuos. O, dicho de otra manera, si se alcanza dicho nivel de satisfacción colectivo, todos y cada uno de los integrantes de los PI se verán beneficiados del mismo.

De manera que estos pueblos no se inclinan necesariamente por la manera como Occidente entiende y promueve el paradigma del *desarrollo*, en tanto única opción de vida posible. Sobre todo, porque hasta el día de hoy las múltiples experiencias que se han derivado para los PI de la aplicación de ese paradigma han sido negativas para sus vidas, creencias e instituciones. Esas profundas diferencias se ilustran en el ámbito de las modalidades de propiedad, uso, tenencia y ocupación de tierras que tienen muchos PI. Que no son, necesariamente como las que desde una perspectiva individualista promueve (y a veces impone) la racionalidad occidental como únicas y válidas para alcanzar dicho *desarrollo*.

En segundo lugar, está el eje sobre el *derecho a la libre determinación*. Que, a la luz de las experiencias históricas que han marcado la historia de los PI en Guatemala, como de la historia política del país, en general, puede considerarse como un enunciado situado en el nivel de las buenas intenciones. ¿Por qué? Una revisión somera del desarrollo de la institucionalidad política del país permite constatar que esta ha estado marcada, hasta el día de hoy, por el autoritarismo y la exclusión. Son escenarios de relacionamiento social y político que los PI viven de manera acuciante; y sin cambios significativos. Un planteamiento de tal naturaleza, en un país con una trayectoria de poca libertad y participación política, resulta ser un propósito vacío. Aunque también puede considerársele como un horizonte de posibilidad.



Han transcurrido ya 23 años desde que Guatemala ratificó el C169 como instrumento de aplicación obligatoria en el país. Pero hasta el día de hoy, no se ha realizado una sola consulta enmarcada dentro de los parámetros que establece dicho convenio. Las experiencias de aplicación de la consulta en el país remiten, en todos los casos registrados, a procedimientos *ex post*. Es decir, cuando estas se han realizado ha sido porque se han involucrado algunas instancias de la justicia nacional que han ordenado a la institucionalidad gubernamental responsable de las mismas a que las realicen. Pero... cuando los proyectos extractivos ya han sido aprobados. Y, en muchos casos, están en marcha. Esta es, hasta el día de hoy, la mejor evidencia sobre la ninguna posibilidad acordada a los PI para decidir por sí mismos en ese tipo de asuntos.

Otro ejemplo, reciente, que evidencia las dificultades que los PI enfrentan, en relación con el ejercicio pleno de la *libre determinación*, según lo plantea el artículo 12 del C169 alude a las posibilidades de iniciar, promover y desarrollar procesos legales desde sus propios órganos e instancias representativas. Vale la pena recordar cómo se desarrolló -pero sobre todo, cómo concluyó- el proceso de discusión sobre las reformas constitucionales al sector justicia en el país. Proceso promovido hace un par de años, a nivel nacional, por la Fiscalía General del Estado.

Cuando se llevó a la discusión, dentro de dicho proceso, el tema específico del reconocimiento del “derecho histórico” que tienen los PI de aplicar sus propios mecanismos de justicia, las reacciones saltaron. Así, por parte de varios sectores sociales, políticos y empresariales (sobre todo), fueron de rechazo y de silenciamiento bajo argumentos descalificadores, racistas. El clima de confrontación llegó a extremos tales, que las autoridades de varios PI se presentaron al Congreso de la República para solicitar que dicho tema fuera retirado de esa agenda.



Los escenarios y argumentos desplegados, en ese contexto, por los opositores a ese reconocimiento impidieron cualquier posibilidad de conocer y entender mejor cómo se estructuran esos engranajes. Cómo se reproducen y cómo se legitiman en esos espacios. Pero, más aún, se hizo evidente un profundo rechazo estatal y societal a la validez y legitimidad de otras formas de entender y aplicar la justicia. El cierre, sin frutos, de ese complejo proceso de discusión evidenció la imposibilidad que tienen los PI para ejercer su *libre determinación*, en este caso, en el ámbito de la aplicación de la justicia.¹³

Destaca, en tercer lugar, en el C169, el eje relacionado con el *deber de consulta por parte del Estado a los PI*. En especial, cuando quiere aprobar “medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”, como se indica en el artículo 6 de ese convenio. Esta es, sin lugar a dudas, una disposición central, medular, en el C169. Sobre todo, porque -en principio- reconoce la existencia de un sujeto que opina y que decide –los PI-, cuando se le consulta sobre esos asuntos. Sin olvidar que estos pueblos adquieren visibilidad jurídica y política a través de sus propias autoridades. Es con este sujeto colectivo que el Estado y los gobiernos de turno deben relacionarse y negociar –consultarles- para decidir sobre temas que tiene que ver con su presente y futuro.

En el C169, se establece que las consultas deben realizarse “de buena fe”, así como mediante procedimientos apropiados a las circunstancias de vida de dichos pueblos.¹⁴ En el artículo 15, numeral 2 de este

13 Los medios de comunicación presentan y califican, cada vez que es posible, las formas de aplicación de justicia por parte de los PI como evidencias de “barbarie”, “salvajismo”, etcétera.

14 En la *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas* (2008) este proceso está planteado en términos más complejos puesto que se indica que debe ser “previo, libre e informado”. Es decir, para que dicha “buena fe” sea una realidad deben satisfacerse tales requisitos. Sin embargo, debe recordarse que esta es únicamente una “declaración”, por lo que la obligación de su observancia jurídica por parte de los Estados es menor que la del C169. Es decir, no es una norma obligatoria para los países que

convenio se indica que media vez esté previamente determinada la propiedad estatal de los recursos del subsuelo, los gobiernos deben “establecer o mantener procedimientos con miras a consultar a los pueblos interesados”. Particularmente, cuando puedan verse perjudicados si se planifican acciones en torno a esos bienes, tales como el emprendimiento de actividades de prospección o explotación de esos recursos. Por consiguiente, es clara la norma que obliga al gobierno de Guatemala a consultar a los PI cuando existan posibilidades de explotar recursos de pertenencia estatal en sus entornos inmediatos de vida. Sobre todo, para que no se desprendan efectos negativos para dichos pueblos.

Otro aspecto central a destacar en el C169, en relación con el tema de la consulta se encuentra en la parte final del numeral 2 del artículo 6. Aquí se dice que el interés de las consultas es “llegar a un acuerdo o lograr el consentimiento acerca de las medidas propuestas”. Según este planteamiento se está interactuando con -se está consultando a- un sujeto (PI). Que es deliberante, que tiene opinión propia sobre lo que se le ha comunicado previamente, como también capacidad de decisión.

Sin embargo, desde la institucionalidad articulada en torno a la OIT se argumenta que los PI no pueden vetar esas iniciativas y proyectos. Es decir, no pueden oponerse cuando se les consulta. De manera que queda excluida cualquier posibilidad de impugnar ese tipo de intervenciones en sus tierras y territorios; y, más ampliamente, en sus vidas. Se trata, por lo tanto, de un escenario restrictivo para dichos pueblos, puesto que la única opción que se les permite es manifestar su acuerdo, su aprobación. Situación de la que se deriva una imposición. Sobre todo, porque se priva a los PI de manifestar y tomar, libremente, sus propias

la aprobaron. Mientras que el C169 si lo es para quienes lo han ratificado. Esta resolución fue aprobada por la Asamblea General en su 107ª sesión plenaria el 13 de septiembre de 2007.



decisiones; mantener su propia agenda y, en última instancia, asegurar sus propios intereses.

El anterior planteamiento se sustenta en el documento de trabajo denominado “Guía para la aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT”. Elaborado por la OIT, con el propósito de aclarar dudas sobre los alcances de los resultados de las consultas en los casos, en que los PI no están de acuerdo con iniciativas relacionadas, con proyectos extractivos o medidas administrativas promovidas por el Estado. Al respecto, por ejemplo, en dicho documento se formula la siguiente pregunta: “¿El artículo 7 implica que los pueblos indígenas y tribales tienen el derecho a vetar las políticas de desarrollo?” Y la respuesta que se propone en el mismo es: “No, ningún segmento de la población nacional de cualquier país tiene derecho a vetar las políticas de *desarrollo* que afecten a todo el país”.¹⁵

En el contexto de las discusiones, documentadas, sobre la adopción del C169 se produjeron reacciones por parte de varios representantes indígenas. Porque consideraban que el rechazo estatal al No de los PI abría a los gobiernos la posibilidad de hacer lo que quisieran, en este ámbito particular. Sin embargo, la interpretación que planteó la dirigencia de la Conferencia de la OIT fue la que se impuso, por encima de experiencias vividas por PI en diferentes latitudes. Escenarios en los

15 Los cuatro numerales del artículo 7 del C169 aluden a los derechos que tienen los PI a decidir sus propias prioridades en cuando a su *desarrollo* en la medida que pueda afectar sus vidas, creencias, instituciones y bienestar, como a las tierras en que viven y ocupan. Deben participar en la formulación de planes y programas que les puedan afectar. Luego, se refiere a la prioridad que debe tener el mejoramiento de las condiciones de vida de dichos pueblos, en el que deben participar de manera directa. También se indica que los gobiernos deben, cuando ello ocurra, preocuparse por llevar a cabo estudios de impacto de manera conjunta con los PI para evaluar de manera integral los eventuales impactos de las actividades de *desarrollo* que se piensen promover en esos espacios. Por último, se plantea que deben establecerse mecanismos de cooperación con dichos pueblos para proteger el medio ambiente de los territorios en los que viven. Resulta, entonces, contradictorio que se considere la imposibilidad de rechazar ese tipo de iniciativas cuando los contenidos del referido artículo 7 plantean que los PI tienen todo el derecho a ejercer sus facultades en las situaciones en él descritas.



que han sido obligados a aceptar, sin haber sido consultados, proyectos que les han generado daños materiales y de todo tipo. ¡En beneficio del *desarrollo!*¹⁶

Puede considerarse, entonces, que los anteriores planteamientos echan por la borda el entramado de derechos que el C169 reconoce a los PI. Se trata, más bien, de un escenario que limita y refuerza la reticencia a reconocer a los PI, en plenitud, su derecho a la libre determinación. Por consiguiente, es válido considerar que el C169 responde a una lógica normativa-restrictiva totalmente opuesta a otros derechos que se les reconoce a los PI en este mismo convenio.

En cuarto lugar, se identificó el eje relacionado con el *reconocimiento de la existencia de una institucionalidad propia de los PI*. Es decir que, por un lado están las estructuras de poder propias de los PI desde las cuales se ejerce poder y se toman decisiones de diversa índole. Pero también están todas aquellas instancias y mecanismos mediante los cuales se evidencia la especificidad de los mismos. Según el C169, el Estado debe reconocerlas y relacionarse con ellas sin ejercer ningún tipo de interferencia y/o presión.

Desde los primeros artículos de este convenio se hace mención a esa institucionalidad, encarnada en grupos de personas que, mediante diversas maneras o procedimientos, se desempeñan y viven en esos espacios. Se dice que se trata de pueblos que han mantenido, a lo largo del tiempo, "... sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, o parte de ellas". Luego, en otro lugar de ese documento, se establece que los gobiernos de turno deben establecer mecanismos de coordinación con dichos pueblos bajo la premisa del respeto a su identidad social y cultural, costumbres y tradiciones, así

16 Disponible en www.indigenas.oit.or.cr/conten.htm



como a “sus instituciones”. Es en esencia sobre lo que trata el artículo 5 del C169.

Los grupos de poder que operan dentro de los PI constituyen la bisagra de intermediación con el Estado. Es a través de ellos que se deben realizar consultas“... cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”. Afirmación estrechamente vinculada con el “deber de consulta” que tiene el Estado para con los PI. Quienes gestionan esos procesos al interior de los pueblos conforman un reducido segmento de personas que concentra y ejerce poder. Además, asume responsabilidades en los procesos de negociación relacionados con estos aspectos, pero también más allá de esos ámbitos. Razón que justifica la defensa y preservación de esa institucionalidad dadas sus funciones y responsabilidades de representatividad hacia adentro y hacia afuera del espacio comunitario.

En varios lugares del C169, se menciona a dicha institucionalidad comunitaria. Cuando se aborda el tema de la tierra (Parte II), por ejemplo, se plantea como necesaria la existencia de una estructura de poder que organice y articule todo lo relacionado con ese importante componente de sus vidas.

Es innegable el reconocimiento que el C169 hace sobre la importancia que tienen las autoridades propias de los PI. En tanto ser grupos de personas que ejercen la representación de sus respectivas comunidades, en asuntos internos y externos. Debe tenerse presente que estos se han constituido como tales a partir de procesos políticos y sociales específicos. Son autoridades o formas de organización del ejercicio de poder constituidos al interior de los PI, según sus propias normas y procedimientos. Muchos de estos establecidos hace mucho tiempo pero que, sobre todo, son legítimos. Es con ellos que el Estado y/o los gobiernos de turno deben interactuar cuando se trata de enfrentar y resolver temas y problemas específicos de índole económica, política,

social y cultural. En todos los lugares del C169, en que se aborda el tema de la existencia de una institucionalidad propia de los PI, no se encuentran elementos que apunten a su disminución. Por lo que queda claro el reconocimiento que se hace sobre la misma.

Sin embargo, es en la práctica donde se registran múltiples atropellos hacia esas instancias de poder, como hacia los PI como tales. Son, desafortunadamente, comunes actitudes de “minimización” hacia ellos, tales como seguir considerándoles como menores de edad.¹⁷ Verlos como sujetos sin criterio propio, manipulables; o bien, “folklorizándolos”. Destacando solo ciertos aspectos considerados “pintorescos” de sus vidas como pueblos, con fines aviesos relacionados como su promoción para el consumo turístico.

Debe quedar claro que tampoco se debe idealizarlos, como si fueran seres etéreos o perfectos. Identificar, destacar, denunciar esa serie de graves carencias que afectan sus vidas, a pesar de iniciativas como el C169, es una obligación ética que todos y todas debemos asumir de manera absoluta, total. Sobre todo, porque son seres humanos, a quienes por sus orígenes y características socio-culturales se les ha negado su derecho a vivir una vida digna. Asumir dicho compromiso puede, igualmente, contribuir a desamarrar los pesados nudos del racismo que nos tienen atrapados como sociedad.

De manera que para los PI la posibilidad de escribir con su propia mano su futuro continúa siendo una quimera.

17 Ese concepto, en términos políticos, supone que quienes son asumidos como tales son aquellos sujetos que carecen de las características básicas que les habilitan para ejercer sus propios derechos políticos. Por lo tanto, deben implementarse disposiciones *ad-hoc* para que puedan insertarse plenamente en la vida política y social. La protección también puede significar “minoridad de edad” en el sentido de cuidar a los que no pueden valerse por sí mismos, a los menores de edad. Véase la Sección Tercera de la Constitución vigente (1985), en la que el artículo 66 se titula “Protección a grupos étnicos”.



IV. Resumiendo

Se presentan algunas reflexiones con el propósito de contribuir a comprender las conexiones que puedan existir entre Pueblos Indígenas, Estado, procesos de consulta y conflictividad social. Mediante este ejercicio se ha intentado destacar algunos aspectos importantes implícitos, en ese entramado histórico-político-legal. Mismo que constituye el soporte de los compromisos internacionales adquiridos por el Estado de Guatemala, relacionados con el reconocimiento de los derechos de los PI. En especial, el derecho relacionado con el tema de la consulta, en los casos ya mencionados.

En principio, se constata una evidente resistencia institucionalizada por parte del Estado guatemalteco a cumplir con la obligación de realizar las consultas previas. Así como a reconocer los derechos que se desprenden de la vigencia del C169 para los PI. Resulta paradójico que mientras la racionalidad del *desarrollo* demanda procesos expeditos de generación de recursos materiales y de riqueza, desde la institucionalidad estatal se generen dificultades que impiden alcanzar tales propósitos, con la celeridad esperada. Por ejemplo, el claro y constante incumplimiento de la normatividad relacionada con los procesos de consulta ha venido generando como resultado una serie de acciones políticas y judiciales que termina por retrasar los proyectos en cuestión. Por consiguiente, y desde esa particular perspectiva, los obstáculos surgen desde los espacios que, en principio, dicen estar interesados en promover esas modalidades de *desarrollo*.

Debe tenerse presente que las bases jurídicas, doctrinales y políticas que sustentan los procesos de reglamentación del derecho a la consulta remiten a criterios que, en última instancia, privilegian la obtención de beneficios económicos a la mayor brevedad posible. Además, se trata de sustentos reduccionistas y ahistóricos. Lo primero, porque se privilegian criterios materiales específicos en detrimento de la vida. Lo



segundo, porque se identifican esfuerzos sistemáticos y continuados por despojar a los PI de sus propias trayectorias históricas. Así como situarlos en un presente que deben aceptar sin formular ningún tipo de cuestionamiento.

Los instrumentos normativos vigentes relacionados con los procesos de consulta guardan una fuerte conexión con la perspectiva, según la cual, el modelo extractivista es un punto de partida incuestionable para llegar al *desarrollo*. Por tal razón, se plantea la necesidad de privilegiar el cumplimiento de una serie formalidades que permitan el desarrollo de una consulta “libre e informada”. Pero, lo que en realidad interesa es poner en marcha megaproyectos de diversa naturaleza. Al respecto, la experiencia acumulada en el caso guatemalteco evidencia varios aspectos. Si bien el consentimiento es asumido como destino inexorable, no por ello puede resultar en una probabilidad afirmativa, positiva. Ante este tipo de escenarios y posibilidades, el Estado ha optado por omitir dicho paso. O bien, y como resultado de órdenes judiciales, realiza dichos procesos de consulta *ex post*. Es decir, cuando los proyectos ya están en marcha. Momentos o situaciones que sirven de argumento a la parte empresarial para promover con ahínco sus “esfuerzos”, las “inversiones realizadas”, los “empleos generados”, etc., etcétera.

La normatividad jurídica internacional sobre este tema establece que cuando no hay acuerdos, es el Estado quien debe tomar la decisión última. En el caso guatemalteco, aún no se ha registrado este escenario. Sin embargo, cuando se examinan con detenimiento las resoluciones emitidas por la Corte de Constitucionalidad es posible establecer los mecanismos -¿sutiles?, ¿perversos?- mediante los cuales se termina por justificar la continuidad de ese tipo de proyectos. Por consiguiente, se impone un modelo de *desarrollo* que no se sustenta en acuerdos y consensos. No interesa mitigar la conflictividad allí generada. Como



tampoco importan los efectos negativos que en el mediano y largo plazo se registrarán en esos espacios.

Es decir, el disenso, el desacuerdo, el rechazo, no cuentan. Como vía para resolver ese tipo de desavenencias se promueven y posicionan, en los medios de comunicación, una serie de subterfugios para generar una opinión y aceptación comunitaria y nacional de esas iniciativas. Por ejemplo, se plantea que la reparación económica sirve para mitigar los “eventuales problemas” que se puedan presentar en esos escenarios. Es pertinente preguntarse si la vida que se destruye como resultado de ese tipo de agresiones puede ser “reparada”, tal y como se plantea desde esa perspectiva. Otra línea de argumentación que se promueve, con insistencia, en el contexto de esos escenarios de contestación, oposición y cuestionamiento es la de los “efectos positivos que están generando esos proyectos de desarrollo”. Se despliegan datos y testimonios sobre las ventajas que trae a las personas, pero casi nunca se dice cuáles son las que benefician a las comunidades afectadas.

Por lo tanto, es válido considerar que los procesos regulatorios antes examinados, relacionados con el ejercicio de los derechos de los PI a la consulta abonan, con enormes dificultades, a los derechos de los PI a que hace referencia el C169. Más bien, reafirman y consolidan asimetrías históricas en las que los grandes afectados son los PI.

Vale la pena mencionar la opinión externada por James Anaya, ex relator de los Derechos de los PI, en una conferencia dictada en 2013, en la que, en relación con las consultas comunitarias, propuso que si bien estas “... no constituyen el tipo de consultas, tal como se definen en los instrumentos internacionales... Sin embargo (...) los resultados de estos procesos comunitarios son expresiones legítimas de la voluntad de las comunidades, y que estas expresiones deben incidir

en las decisiones del estado sobre los proyectos...”¹⁸ Además, destacó como importante que: “... los pueblos indígenas tienen el derecho de oponerse, de manera pacífica, a los proyectos de inversión u otras medidas impulsadas por los estados, en función de su derecho a la libertad de expresión y de asociación. El Estado en todo momento debe respetar este derecho y no fomentar o permitir represalias de ningún tipo en contra de los pueblos indígenas cuando ejercitan este derecho y se oponen a proyectos impulsados por el Estado”.¹⁹

En esa oportunidad, el exrelator Anaya afirmó que si bien corresponde al Estado el deber de realizar consultas con los PI antes de tomar decisiones sobre medidas que puedan afectarles, “no debe insistir en realizar las consultas mientras que la parte indígena mantiene una oposición clara en contra de la consulta con el Estado y del proyecto o medida en cuestión”. A lo anterior agregó que: “Cuando los pueblos se oponen a ser consultados y a la medida en cuestión, están rehusando otorgar su consentimiento, al igual que si hubiesen entrado en un proceso de consulta y hubiesen rehusado otorgar su consentimiento o entrar en acuerdos dentro de ese proceso”.²⁰

Según la perspectiva del mencionado exrelator Anaya, tres son los ejes en los que queda evidenciado el derecho legítimo que tienen los PI para oponerse a las dinámicas y procedimientos impuestos por el E en favor del *desarrollo*. Razones que, según él, pueden identificarse en la trama doctrinal internacional materializada en el C169. Primero: considera que el reconocimiento que se hace sobre la existencia, validez y legitimidad de esas “otras formas” de consultar es indudable. Según Anaya, no puede plantearse argumento alguno que deslegitime, por

18 Ver: “El deber estatal de consulta a los Pueblos Indígenas dentro del Derecho Internacional, 2013/5/14 en: <https://servindi.org>

19 Loc. Cit.

20 Op. Cit.



ejemplo, las consultas comunitarias frente a las que establece el C169.²¹ Segundo: cuando los PI se oponen a esos proyectos lo hacen dentro de las formalidades legales, jurídicas vigentes. No están buscando subvertir el orden político dominante, sino, más bien, hacer clara y evidente su oposición a una iniciativa que no les interesa. Tercero: cuando los PI rechazan participar en esos procesos de consulta promovidos por el E están evidenciando su rechazo a todo ese entramado de procedimientos y a sus resultados.

Por consiguiente, cuando los PI se expresan mediante un No categórico -como lo han evidenciado las consultas comunitarias realizadas hasta el día de hoy en Guatemala- este debe entenderse e interpretarse como un rechazo. Es un no comunitario claro y categórico a otorgar su consentimiento, o a entrar a algún tipo de acuerdos, en ese tipo de asuntos.

La conflictividad que, actualmente, agita la vida del país puede explicarse, entonces, por varias razones. En primer lugar, el Estado guatemalteco es un Estado que, hasta el día de hoy, no ha manifestado el menor interés por realizar esfuerzos profundos, consistentes, sistemáticos -más bien no le interesa hacerlos- por reconocer que esta sociedad es compleja y múltiple. La creatividad gubernativa ha estado siendo sustituida por la fuerza y el autoritarismo. En segundo lugar, el empresariado involucrado en iniciativas extractivas es incapaz de ver más allá de sus intereses corporativos. Si bien es cierto que ese tipo de conductas es un atavismo propio del capitalismo, se trata de un reto que podrían enfrentar si consideraran que sus intereses nunca pueden ser superiores de los de las mayorías que habitan este territorio. Aún a pesar del discurso del *desarrollo* como justificación central para

21 Este tipo de consultas, en el caso de Guatemala, están reguladas en el Código Municipal vigente. A estas se agregan las que -en muchos casos- los PI realizan de manera paralela a las anteriores con el propósito de externar sus propios criterios en un ambiente que, muchas veces, les es adverso.



imponer esa única forma de entender la búsqueda de mejores -otras- vías para alcanzar el bienestar de toda la sociedad. En tercer lugar, es importante que los PI y las organizaciones sociales que los acompañan en estos conflictivos procesos desarrollen capacidades críticas sobre estos instrumentos, como sobre los usos que de ellos se hagan. Aunque se puedan alcanzar ciertos beneficios y ventajas inmediatas, ello no debe ser razón para dejar de lado propósitos e intereses de largo plazo. No debe olvidarse que está en juego el futuro de las nuevas generaciones, al igual que el de Guatemala como posibilidad para todos y todas.

Bibliografía Básica

Anaya, James (2013). “El deber estatal de consulta a los Pueblos Indígenas dentro del Derecho Internacional”. Conferencia dada en el evento *El rol de los Ombudsmen en América Latina: “El derecho a la consulta previa a los pueblos indígenas”*. Lima, Perú, 25 de abril de 2013. En: *Servicios de Comunicación Intercultural*. <https://www.servindi.org>

Batres Jáuregui, Antonio (1894). *Los Indios. Su historia y su civilización*. Guatemala: Tipografía “La Unión”.

Convenio Núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. Un Manual (2003). Proyecto para promover la Política de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales. (Sde)

Convenio sobre poblaciones Indígenas y Tribales (Convenio N° 107) (1960). México: Diario Oficial de la Federación.

Constitución Política de la República de Guatemala (1996). Guatemala: Corte de Constitucionalidad.

Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2008). New York: Naciones Unidas.



Peláez Aldana, Ligia Zuncette (2004). *Consenso explícito, exclusión tácita: la diferencia étnico-cultural y el convenio 169 en el Congreso de Guatemala*. San Cristóbal de las Casas, Chiapas: CIESAS.

Guía para la Aplicación del Convenio núm. 169 de la OIT. En: www.indigenas.oit.or.cr/conten.htm

Mazariegos Rodas, Mónica (2014). *Derecho a la consulta y disenso. Por el uso contrahegemónico del derecho*. Tesis doctoral. Madrid: Universidad Carlos III, Instituto de Derechos Humanos “Bartolomé de las Casas”.

Mayén, Guisela. *Guatemala: El Derecho a la Consulta Previa*.

En: <http://biblio.juridicas.unam.mx>

Organización Internacional del Trabajo (2009). *Los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales en la práctica. Una guía sobre el Convenio Núm. 169 de la OIT*. Lima: Oficina Regional de la OIT.

_____ (2010). *Monitoreo de los Derechos de los Pueblos Indígenas y Tribales a través de los Convenios de la OIT. Una recopilación de los comentarios de los órganos de control de la OIT 2009-2010*. Ginebra: OIT.

_____ (2013). *Manual para los mandantes tripartitos de la OIT. Comprender el Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales, 1989 (núm. 169)*. Ginebra: Departamento de Normas Internacionales del Trabajo.

_____ (2014). *Convenio Núm. 169 de la OIT. El derecho a la consulta*. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

_____ (2016). *Convenio N° 168 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes y la consulta previa a los pueblos indígenas en proyectos de inversión*.



Reporte Regional. Colombia. Costa Rica. Guatemala. Chile. Lima: OIT, Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

_____ (2016). *Reporte Regional. Colombia, Costa Rica, Guatemala, Chile. Convenio núm. 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes y la consulta previa a los pueblos indígenas en proyectos de inversión*. Lima: Oficina Regional para América Latina y el Caribe.

Quijano, Aníbal (2007). “Colonialidad del poder y clasificación social”. En: Santiago Castro-Gómez y Ramón Grosfoguel (Editores). *El giro decolonial: Reflexiones para una diversidad epistémica más allá del capitalismo global*. Bogotá: Siglo del Hombre Editores; Universidad Central, Instituto de Estudios Sociales Contemporáneos y Pontificia Universidad Javeriana, Instituto Pensar, 2007. Pp. 93-126.

Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/MINUGUA (1997). *Acuerdos de Paz firmados por el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Guatemalteca (URNG)*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar. Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales/MINUGUA.



EL MERCADO GLOBAL Y EL TRABAJO EN LAS PLANTACIONES DE PALMA EN PETÉN¹

Laura Hurtado Paz y Paz



Foto: Archivo CONGCOOP

- 1 Agradezco las contribuciones y comentarios de Geisselle Sánchez.
- 2 Laura Hurtado Paz y Paz. Doctora en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), sede Guatemala. Directora de País de ActionAid Guatemala. Temas de especialización: temas agrarios, áreas protegidas, desarrollo comunitario, pueblos indígenas.



Introducción

Los estudios iniciales sobre el cambio de uso del suelo para el establecimiento de plantaciones de palma aceitera,³ en Petén, datan de 2008.⁴ Desde entonces, la expansión de este monocultivo no se ha detenido. Las plantaciones al sur del departamento continúan siendo el destino laboral para miles de campesinos y trabajadores agrícolas peteneros y de otros departamentos. Campesinos sin tierra o con tierra insuficiente de distintos municipios del país, quienes buscan emplearse algunos meses al año para completar sus ingresos familiares, para sobrevivir en condiciones de pobreza y pobreza extrema.⁵

Desde que se formularon los primeros análisis sobre esta dinámica, en el agro guatemalteco, advertimos que la expansión de la palma suponía la pérdida de tierras por parte de familias y comunidades campesinas enteras, en detrimento de la producción de alimentos. A la vez que su acaparamiento por pocas empresas agroindustriales orientadas a la exportación, que pagaban a los trabajadores —en su mayoría— por debajo del salario mínimo. Lo anterior llevó a muchas comunidades rurales de las Tierras Bajas del Norte y organizaciones de la sociedad civil a plantear —tanto a nivel nacional como internacionalmente—, la urgente necesidad de detener la expansión del cultivo de palma. En los años transcurridos desde entonces, el mercado internacional del aceite de palma se ha ampliado significativamente, a la vez que está cambiando, con algunas implicaciones para la organización de la producción.

En la actualidad, la Gremial de Palmicultores (Grepalma) reporta un área total dedicada al monocultivo de palma de 160,000 hectáreas a nivel nacional, y las cuentas nacionales reflejan su creciente peso en la economía nacional. Las exportaciones de aceite de palma al 2015

3 Comúnmente denominada “palma africana” y cuyo nombre científico es *elaeis guineensis*.

4 ActionAid, 2008; Idear/Congcoop, 2008.

5 ActionAid, 2011.



eran de un volumen de 363,806 Tm y un valor comercial de USD 379,119,800. Ocupando el sexto lugar en el *ranking* de productos de exportación de Guatemala, solo después de las exportaciones de artículos de vestuario, azúcar, café, banano y piedras y metales preciosos y semipreciosos. Guatemala es el país cuyas exportaciones de aceite de palma han observado mayor crecimiento a nivel mundial (creciendo en un 586 % en los últimos 20 años. Solo entre 2011 y 2014 creció a un ritmo del 96 %) y ocupa el quinto lugar entre los países productores de aceite de palma, con una participación del 1.1 %, en el mercado mundial de este producto.⁶

El volumen de aceite crudo de palma que se vende a México se ha reducido considerablemente, pasando del 66 % de las exportaciones en 2008 al 34 % en 2014. Mientras que el producto destinado al mercado europeo (principalmente a los Países Bajos⁷ y Alemania) ha alcanzado, en la actualidad, el 42 %. Este dato es significativo, dado que el mercado europeo ha impuesto desde 2015 regulaciones a sus importaciones de aceite de palma, incluyendo la no destrucción de bosques remanentes, la observancia de los derechos humanos de la población local y el cumplimiento de las legislaciones nacional e internacional por parte de las empresas productoras en materia laboral y ambiental.

Frente a las denuncias de organizaciones de la sociedad civil de violaciones a los derechos humanos, la Unión Europea redujo sus metas de transformación de la matriz energética de sus países miembros. Además, estableció “criterios de sostenibilidad” para calificar el aceite de palma (y otros combustibles renovables) que pueden entrar al mercado europeo.⁸ Por su parte, el Departamento de Trabajo

6 CABI, 2016.

7 El aceite crudo de palma exportado a Holanda se incrementó del 24 % sobre el total exportado en 2008, al 32 % en 2015.

8 Directiva Europea 2209/28/CE.



y algunas empresas compradoras de aceite de palma de los Estados Unidos han reaccionado también frente a las denuncias levantadas por las comunidades afectadas por los impactos ambientales y sociales del cultivo. Así como respecto a la violación de derechos laborales y frente al desastre ecológico ocurrido en el Río La Pasión, en abril 2015,⁹ solicitando informes técnicos a una empresa palmera de Petén y el análisis de los actores locales a una empresa consultora, en la intención de condicionar sus compras futuras a estándares mínimos de respeto de los derechos humanos y la normativa ambiental.¹⁰

Es en ese contexto cambiante del mercado internacional del aceite de palma, que el presente ensayo se propone revisar y actualizar algunos datos sobre la contratación de la mano de obra empleada en Petén. El rol que juegan los *contratistas*, en el proceso de contratación de la mano de obra temporal y las condiciones laborales de los trabajadores. Apoyándonos en entrevistas realizadas entre 2015 y 2017 a líderes comunitarios y trabajadores migratorios temporales empleados en las plantaciones de palma de Petén, y datos proporcionados por una de las empresas a consultores externos.

Palabras Claves:

Aceite de palma, trabajadores migrantes temporales, contratistas, condiciones laborales.

Mercantilización de la tierra y expansión del cultivo de palma

El área rural de Guatemala está transformándose muy aceleradamente, particularmente en las Tierras Bajas del Norte, una extensa zona de frontera agrícola. Esta zona exhibe al día de hoy los resultados de los

9 En junio 2015, organizaciones sociales y medios de comunicación dieron a conocer el "ecocidio" perpetrado por la empresa palmera Repsa sobre el río La Pasión, ubicado en el municipio de Sayaxché, Petén, al verter el químico tóxico Malathion a sus aguas. Ver: <http://www.prensalibre.com/guatemala/mortandad-de-peces-abarca-105-kilometros>.

10 CABI, 2016 y Consensus Building Institute (CBI) y The Forest Trust (TFT), 2016.



dos proyectos estatales más importantes del siglo XX en la región: el proyecto de colonización¹¹ y el proyecto conservacionista.¹² Las Tierras Bajas del Norte, integradas por el departamento de Petén y la denominada Franja Transversal del Norte,¹³ contienen en su vasto territorio extensas áreas definidas como “áreas protegidas” por el Estado a partir de 1989 y coadministradas por este y por entidades ambientalistas privadas, con fines de conservación y bajo distintas categorías de manejo; a la vez que los territorios privilegiados de los Programas de Colonización ejecutados por el Estado entre 1962 y 1978.¹⁴

En los años posteriores a la firma de la Paz (1996), se han venido aplicando en esta amplia región de las Tierras Bajas del Norte programas oficiales de “regularización” y titulación de la tierra a favor de comunidades indígenas y de pequeños productores poseionarios de tierras. A quienes los distintos Programas de Colonización dejaron con procesos de titulación inconclusos y sin certeza jurídica sobre la tierra posesionada. En 2008, a nivel nacional, se estimaba que fruto de la ejecución de los programas derivados de los Acuerdos de Paz, alrededor de 84,232 familias campesinas habían sido beneficiadas

11 En realidad se trató de varios proyectos de colonización, en plural, por las distintas instituciones involucradas, sus lineamientos y alcances, y por las fuentes de financiamiento para su ejecución; sin embargo, aquí haremos referencia a “el” proyecto de colonización como la política pública desde el Estado orientada a integrar las Tierras Bajas del Norte a la economía y los planes de desarrollo nacionales.

12 Hurtado, 2010. Página 15.

13 En 1970 durante el gobierno de Arana Osorio se promulgó el Decreto 60-70 o Ley de Zonas de Desarrollo Agrario, comprendiendo estas: Según el Decreto 60-70, las zonas de desarrollo comprendían los municipios de Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Nentón, Jacaltenango, San Mateo Ixtatán y Santa Cruz Barillas, en Huehuetenango; Chajul (que incluía entonces el actual municipio de Ixcán) y San Miguel Uspantán, en Quiché; Cobán, Chisec, San Pedro Carchá, Lanquín, Senahú, Cahabón y Chahal, en Alta Verapaz; y la totalidad del departamento de Izabal.

14 Los Programas de Colonización fueron impulsados por la Empresa Fomento y Desarrollo de Petén (Fydep) creada en 1959 a través del Decreto Ley 1286 y el Instituto de Transformación Agraria para el resto del país, en 1962, a través del Decreto 1551 o Ley del INTA, y se extendieron en su ejecución hasta 1978.



con tierras en propiedad individual o colectiva, bajo distintas figuras jurídicas.¹⁵

Los distintos proyectos de colonización impulsados por el Fydep, en Petén, dejaron un legado de alrededor de 4,000 títulos de tierras entregados, de los cuales fueron cancelados administrativamente aproximadamente 1,600. Mientras un total de 29,500 expedientes quedaron “en trámite”, inconclusos. Posteriormente al Fydep, 12 proyectos de regularización fueron ejecutados en Petén. De acuerdo al Registro de Información Catastral, dichos proyectos legalizaron un total de 99,162 predios, con un área de 1,319,904 hectáreas.¹⁶ Los programas de colonización y los programas posteriores de regularización de la tenencia de la tierra, han supuesto, en la práctica, la incorporación de estas tierras al régimen de propiedad privada.

Con la creación del Fondo de Tierras, en 1999, fruto de los Acuerdos de Paz y sus disposiciones respecto al levantamiento de la “tutela del Estado” como mecanismo de control y protección de las tierras de beneficio social transferidas,¹⁷ de hecho, estas tierras entraron al mercado de tierras.¹⁸ Estas disposiciones han facilitado a partir del año 2002 la pérdida de tierra, por parte de comunidades campesinas indígenas¹⁹ —de forma violenta algunas veces, mediante engaño o bajo la figura de compra-venta en otras—. Pero la mayoría de las veces, on en contra de la voluntad de las mujeres, “copropietarias” por ley,²⁰ a la vez han permitido y favorecido los más grandes acaparamientos

15 Fundación Guillermo Toriello, 2008. Página 6.

16 Grünberg *et al.*, 2012. Ver cuadros 2 y 3.

17 A los programas de colonización el Estado guatemalteco les llamó “Transformación Agraria”, apartándose de la recomendación de la Alianza para el Progreso de llevar a cabo “Reformas Agrarias”, con un propósito contrainsurgente.

18 Hurtado, 2008 y Carrera 2012.

19 Ver: Hurtado, 2008 y Grünberg *et al.*, 2012.

20 Entrevistas realizadas en comunidades de los municipios de Sayaxché, Petén, Chisec, Raxruhá y Fray Bartolomé Las Casas, Alta Verapaz, entre 2008 y 2017.



de tierra.²¹ En esta zona se verifica, igualmente, la reconversión de extensas fincas privadas —adquiridas en forma irregular muchas de ellas—, la eliminación de bosques remanentes e, incluso, la incursión de inversionistas en “parques nacionales” para establecer plantaciones de palma aceitera.²² Este es el marco más amplio de lo que viene ocurriendo en las Tierras Bajas del Norte y que nos ayuda a interpretar las transformaciones observadas en el sur de Petén.

A nivel nacional, la Encuesta Nacional Agropecuaria 2013 evidenció que en la última década la expansión de las plantaciones de palma aceitera ha sido del 270 %.²³ En el mismo período, mientras el área destinada a siembra de monocultivos de exportación se incrementó en 413,477 has., la superficie destinada al cultivo de alimentos se redujo en 525,567 has.²⁴ El área de expansión del monocultivo de palma aceitera coincide con las Tierras Bajas del Norte, esta franja del territorio incorporada recientemente a la economía nacional y que alguna vez se pensó como “zonas de desarrollo”.

Las comunidades que han logrado culminar los procesos de regularización de la tierra tras la firma de la Paz, son, en la actualidad, las más asediadas por las empresas de palma: muchas de ellas ya han perdido sus tierras recién adquiridas “en propiedad” o bien se encuentran en situación de suma vulnerabilidad presionadas por inversionistas que quieren comprarles la tierra “por las buenas o

21 De acuerdo con el Comité Técnico “Tenencia de la Tierra y Desarrollo” de Francia, la palabra **acaparamiento**, entendida como una apropiación masiva de recursos que excluye a otros beneficiarios potenciales, señala que la apropiación privada masiva de tierra y recursos naturales permite a los inversionistas apropiarse de riquezas que no están directamente vinculadas a las actividades humanas, una **renta diferencial** no imputable al productor y que nada tiene que ver con la eficiencia de las inversiones. AFD, junio 2010.

22 Recientemente salió a luz el establecimiento de una plantación de palma aceitera en el Parque Nacional Laguna del Tigre, siendo “parque nacional” la categoría de más estricto manejo para su conservación, según la Ley de Áreas Protegidas o Decreto 4-89.

23 INE, 2013.

24 INE, 2013.



por las malas”.²⁵ Esta situación se ha vivido con dramatismo en los distintos municipios de las Tierras Bajas del Norte, tanto en la Franja Transversal del Norte, como en el sur de Petén. Tras perder la tierra en su totalidad o perderla parcialmente, los pobladores campesinos de estas comunidades han quedado librados a la opción de convertirse en trabajadores agrícolas asalariados de las empresas palmeras. O bien a emplearse temporalmente en las plantaciones, en condiciones sumamente precarias, solo para completar sus magros ingresos provenientes de una multiplicidad de actividades económicas.

La mercantilización de la tierra ha ocurrido de la mano de un nuevo ciclo de despojo y desposesión, la forzada *descampesinización* y pauperización de contingentes importantes de familias campesinas y la dependencia casi absoluta de estas familias y comunidades del empleo que ofrecen las empresas agroindustriales, en condiciones sumamente precarias.

La expansión del cultivo de palma en Petén

El departamento de Petén ha venido transformándose aceleradamente desde la segunda mitad del siglo pasado. Su fisonomía ambiental y social ha cambiado radicalmente en las últimas seis décadas. Se calcula que hasta 1960, pese a los cambios y destrucción ocasionados por las actividades extractivas pioneras tales como la extracción de chicle, madera y petróleo, más del 90 % de la selva petenera aún existía.²⁶ Sin embargo, para el año 2010, de las 50 mil hectáreas deforestadas cada año por cambio de uso de la tierra a nivel nacional, alrededor de 38 mil se ubicaban en el departamento de Petén. Es decir que solo el departamento de Petén representaba ya en ese año el 76 % del total de área deforestada a nivel nacional.

²⁵ Entrevistas realizadas en comunidades del municipio de Sayaxché, en 2010.

²⁶ Sever citado por Hurtado, 2010.



Simultáneamente, la población de Petén ha crecido exponencialmente. Tan solo en las últimas dos décadas, la población petenera creció en un 251 %, principalmente por inmigración desde distintos lugares del país.²⁷

Pero si bien distintas dinámicas demográficas inciden en el cambio acelerado de la realidad ambiental y social de Petén —entre ellas los procesos de colonización, las constantes inmigraciones poblacionales y el desarrollo de la actividad ganadera, entre otras—, los especialistas concuerdan en que, actualmente, el principal factor de la deforestación y el deterioro ambiental, en el departamento, proviene de la expansión del monocultivo de palma aceitera y fenómenos asociados a esta nueva dinámica extractiva.²⁸ De la misma manera, la expansión de este monocultivo es el principal factor responsable de la pérdida de áreas para la producción de alimentos y del empobrecimiento y el deterioro de las condiciones de vida de la población local.²⁹ Lejos está la visión de los planificadores de los años 70 que proyectaban a este departamento como “el granero del país”.

La realidad del departamento de Petén hoy en día no se aparta de las tendencias dominantes descritas para el conjunto de las Tierras Bajas del Norte. En el año 2009, el diagnóstico elaborado por la Pastoral de la Tierra junto a otras ONG estableció que un 30 % de los parcelarios de los municipios de San Luis, Poptún y Dolores habían vendido sus tierras después de la legalización. La encuesta conducida por un grupo de investigadores independientes que produjo el informe *Tierra e Igualdad* para el Banco Mundial en 2012, dio un dato superior al

27 Hurtado, 2010.

28 Gálvez, Juventino (2012). Tomando como base la definición aportada por el Comité Técnico “Tenencia de la Tierra y Desarrollo” de Francia (ver cita de pie de página 7), las plantaciones de palma aceitera pueden considerarse económicamente una actividad extractiva.

29 ActionAid, 2011.



anterior: 45.7 % de las parcelas legalizadas ya habían sido vendidas a nivel del departamento de Petén.³⁰

El departamento de Petén concentra actualmente las mayores extensiones dedicadas al cultivo de palma aceitera, cubriendo un total de 63,587 hectáreas, equivalentes a cerca del 40 % de las plantaciones a nivel nacional.

Tabla No. 1. Superficie cultivada de palma aceitera, por departamento

Departamento	Superficie (en hectáreas)		% del área total
	ENA	GREPALMA	
Petén	40,654	63,558	39.72
Izabal	26,636	24,865	15.54
Alta Verapaz	23,364	20,583	12.86
Escuintla	5,000	12,445	7.78
Quetzaltenango	4,673	9,143	5.71
San Marcos	4,673	9,000	5.63
Suchitepéquez		4,030	2.52
Retalhuleu		2,357	1.47
Quiché		583	0.36

Fuente: elaboración propia con datos de CABI, 2016.

Los municipios sureños del departamento –Sayaxché, San Luis Petén y Poptún—, concentran las mayores extensiones sembradas de palma y observan el mayor dinamismo en la expansión del cultivo de palma a nivel departamental.³¹

30 Grünberg et al. 2012. Página 46.

31 Según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria –ENA- 2013, al área ocupada por plantaciones de palma a nivel nacional es de 115,000 hectáreas. Aunque la Gremial de Palmicultores (Grepalma) ha reportado una extensión de 150,000 hectáreas.



Tabla No. 2. Superficie cultivada de palma en Petén, por municipio

Municipio	Superficie (en hectáreas)	% del área total
Sayaxché	55,530	87.3
San Luis	6,758	10.6
Poptún	1,299	2.0
Petén	63,558	100.0

Fuente: datos tomados de CABI, 2016.

Estos mismos municipios han sido deficitarios en su producción de maíz en los últimos años, a la vez que son los municipios de mayor acaparamiento de tierras para el cultivo de palma aceitera. En 2015, el alcalde municipal de Sayaxché propuso a su Concejo Municipal, por primera vez, la puesta en marcha de un programa municipal de distribución de alimentos.³²

La motivación de la expansión del cultivo de palma africana

Los promotores y defensores del cultivo de la palma como una alternativa de “desarrollo” para Guatemala, argumentan sus ventajas comparativas derivadas del menor espacio físico que el cultivo de palma ocupa comparativamente con otros aceites vegetales. Así como las condiciones excepcionales que ofrece el país para el cultivo dada su ubicación geográfica, la calidad de los suelos de las regiones seleccionadas, las condiciones del clima, su alto rendimiento y la “calidad del factor humano”.³³

32 El trabajo de Alonso-Fradejas, Caal Hub y Chinchilla Miranda (2011), ofrece información sobre el impacto de la expansión de las plantaciones de palma en distintas regiones del país, incluido el municipio de Sayaxché. Disminuyendo la diversificación de la producción campesina, la disminución en la disponibilidad alimentaria atendiendo a los canales, precios y cantidades comercializadas, el empobrecimiento de los suelos y bajo rendimiento de la agricultura familiar derivados del abandono de la agricultura de rotación, debido a la concentración de la propiedad agraria, etcétera.

33 CABI, 2016.



Las primeras características señaladas por quienes defienden este monocultivo son incuestionables. Baste con tomar el dato respecto al rendimiento por hectárea, el primero a nivel mundial: en Guatemala, el rendimiento puede llegar a ser de 10Tm de aceite de palma por hectárea. Mientras que el promedio a nivel mundial es de 3.9 Tm de aceite más 0.5 Tm de aceite de palmiste por hectárea.³⁴ No obstante, el análisis sobre las ventajas comparativas y la sostenibilidad del cultivo, debe incluir y valorar paralelamente la pérdida de biodiversidad, e incluso la destrucción de ecosistemas completos que conlleva, el desvío y deterioro de ríos y otras fuentes de agua. También el desplazamiento forzoso de comunidades, la destrucción de sistemas productivos y alimentarios comunales y la conflictividad social generada; la pauperización y marginación aceleradas de población indígena y campesina, y la pérdida de la riqueza cultural en esas áreas. La referencia a la “calidad del factor humano” señalada, por otra parte, es ambigua y no se refleja en el nivel de formalización de su contratación ni de su remuneración salarial.

La acelerada expansión de las plantaciones de palma obedece a dos estímulos fundamentales y la identificación de actividades productivas altamente lucrativas asociadas a sus proyecciones por parte de empresas agroindustriales: por un lado, el establecimiento de metas de transformación de la matriz energética, en los países desarrollados del Norte, para pasar del uso casi exclusivo de combustibles fósiles hacia el uso de las llamadas “energías renovables” Y, por el otro, obedece al creciente mercado de aceites y grasas a nivel regional e internacional.³⁵ Estas dos motivaciones han disparado, en los últimos

34 CABI, 2016.

35 El Consejo Europeo, a través de la Directiva Europea 2209/28/CE, refirmó en 2009 el compromiso de la UE de desarrollar energía procedente de fuentes renovables, alcanzando el objetivo obligatorio del 20 % en el consumo total de la UE, en 2020, y un objetivo vinculante mínimo del 10 % para todos los estados miembros, con relación al porcentaje de biocarburantes sobre el conjunto de los combustibles (gasóleo y gasolina) de transporte consumidos en 2020. Entre 1994-2001, la producción mundial de aceite de palma se



15 años, el acaparamiento de tierras por parte de empresas nacionales y transnacionales activas en el sector, a la vez que han potenciado la destrucción y afectación ambiental y social ya señalada.

Según el investigador Luis Solano, si bien el cultivo de la palma inicialmente buscó sustituir la producción de algodón y en años posteriores las plantaciones de banano afectadas por huracanes y tormentas que las inundaron. En la década entre 2002-2012, la lógica de la expansión respondió más al alza de los precios internacionales del aceite crudo de palma, con excepción de la crisis 2008-2009, cuando estos cayeron dramáticamente.³⁶ La caída de los precios en esos años, no obstante, no detuvo la dinámica acaparadora de tierras ni las expectativas de crecimiento del agronegocio, conteniendo los efectos negativos de la misma, con el alto rendimiento por hectárea y la ampliación de los mercados.³⁷

Estas dinámicas concentradoras se inscriben dentro del mecanismo de “acumulación por desposesión”, característico del desarrollo capitalista global analizado por geógrafo David Harvey. El cual incluye: la privatización y mercantilización de la tierra y otros recursos naturales, la expulsión forzada de poblaciones campesinas de sus tierras. Incluido la reconversión y supresión de variadas formas de derechos de propiedad colectiva o pública hacia derechos exclusivos de propiedad privada, la mercantilización de la fuerza laboral y la supresión de otras formas alternativas de producción y consumo, entre otras dinámicas.³⁸ Es justamente esto lo que ha venido ocurriendo, en el sur de Petén, desde 2002 y que continúa ocurriendo hasta el día de hoy, con su

incrementó en un 63 %, más que cualquier otro aceite vegetal. El aceite de palma cubre actualmente un 33 % de la demanda mundial de aceites y grasas.

36 Solano, 2015.

37 México y Centro América continúan siendo los principales compradores del aceite de palma guatemalteco, aunque es creciente la producción orientada al mercado europeo, principalmente, Holanda a través del Puerto de Rotterdam y Alemania.

38 Harvey, 2006. Página 42.



cauda de concentración de la propiedad agraria, en cada vez menos manos, la destrucción y deterioro ambiental y la pauperización de las comunidades locales.

La certificación internacional y la producción de aceite de palma en Petén

En 2008, fueron aportados a la Conferencia Regional de la FAO, celebrada en Brasilia, los primeros estudios sobre la expansión de la palma aceitera, en detrimento de la producción de alimentos en Guatemala.³⁹ Distintas voces se alzaron desde distintos países del tercer mundo, impactados por el acaparamiento de tierras y la expansión del monocultivo, llegando a tocar las puertas de la Comisión Europea.⁴⁰ Frente a las denuncias desde la sociedad civil sobre la violación a los derechos humanos y los impactos negativos de la palma sobre las comunidades locales y el medio ambiente, y para asegurar la “sostenibilidad” de los procesos implicados en el logro de las metas establecidas de cambio en materia energética a largo plazo, la Comisión Europea fijó los estándares europeos para la importación de aceite crudo de palma africana a partir de 2010.⁴¹ Asentó que todo el producto (aceite crudo de palma u otro agrocarburo) a ser introducido al mercado europeo, debería ser certificado en términos sociales y ambientales a partir del año 2015. Este requerimiento ha puesto en movimiento a los palmicultores y productores de aceite de palma guatemaltecos, quienes –en su gran mayoría– no han realizado aún el proceso de certificación de su producción y ostensiblemente no se ajustan a los estándares básicos internacionales.

39 ActionAid International, 2008.

40 ActionAid International, 2008.

41 Comisión Europea. *Communication from the Commission on the practical implementation of the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme and on rules for biofuels*, Bruselas, 10 de junio 2010.



En 2014, dio inicio el denominado “proceso de consulta pública” para la Interpretación Nacional del documento de Principios y Criterios RSPO en Guatemala, mismo que concluyó en mayo del 2015. De esa cuenta, los palmicultores del país cuentan ya con un instrumento certificador en el marco de la Mesa Redonda sobre Palma Sostenible (*Roundtable on Sustainable Palm Oil, RSPO*).⁴² El proceso de certificación conforme a estándares internacionales puesto en marcha ha evidenciado diferencias al interior del sector palmicultor en Guatemala.⁴³ A la fecha únicamente tres empresas han sido certificadas a nivel nacional: AgroCaribe, Industrias de Jabones y Detergentes “Las Palmas” S. A. y NaturAceites S. A., con un área total certificada de 27,732 has. (equivalente al 17.33 % del área sembrada de palma a nivel nacional).⁴⁴ Otras empresas se han asociado a RSPO, pero son consideradas “en transición”, lo cual significa que deben cumplir con algunos requisitos previamente a iniciar su proceso de auditoría para la certificación, y el resto manifiesta aún resistencias y reservas de hacerlo.

Si bien la herramienta de certificación RSPO tiene limitaciones, pues no admite que la población local rechace el establecimiento de nuevas plantaciones y únicamente establece mecanismos de atención de quejas y mitigación de daños ya ocasionados. Se trata de una medición sobre el cumplimiento por parte de las empresas de la legislación nacional e internacional, en materia laboral y ambiental, así como de la observancia de los derechos humanos, en el ámbito de la producción del aceite de palma y actividades asociadas. De esa cuenta, para el caso guatemalteco, la investigación y el monitoreo sobre el cambio del uso del suelo, las condiciones laborales imperantes, el impacto ambiental y las medidas de protección y mitigación frente a los distintos impactos, debe considerarse como relevante.

42 La RSPO tiene su sede en Kuala Lumpur, Malasia.

43 Entrevista a representante empresarial, 2016.

44 Página web RSPO, actualizada al 30 abril 2017.



La Unión Europea estableció como “línea de base” de los cambios sobre el uso del suelo las imágenes satelitales del 2005, para verificar que no haya ocurrido destrucción de bosques durante el establecimiento de las nuevas plantaciones y, en consecuencia, una disminución de captura de CO₂ y aumento del efecto invernadero, acorde a los compromisos de Kyoto.⁴⁵ Este año de referencia, en consecuencia, deja fuera de consideración de las autoridades europeas importantes áreas devastadas a nivel mundial. En el caso particular de Guatemala, el cambio del uso del suelo más evidente realizado para desarrollar el cultivo de la palma aceitera inició en 2002, extendiéndose hasta el presente año de 2017. Haciendo desaparecer importantes bosques remanentes y áreas de cultivo de alimentos considerables en el norte del país, pero la medición de lo ocurrido entre 2002-2005 queda fuera de consideración de la UE.

En el caso de Petén, el cambio dramático en el uso del suelo para el establecimiento de las plantaciones de palma inició en 2001 y se aceleró a partir del 2003. Las directivas europeas solo pondrán objeciones o condicionamientos a aquellas plantaciones que hayan destruido bosques remanentes en fecha posterior al 2005. Dejando fuera la devastación ocurrida en años anteriores a esa fecha. No obstante, las afectaciones al medio ambiente y la población local, la pérdida de biodiversidad y, en particular, el ecocidio sobre el Río La Pasión ocurrido en 2015 y los resultados de los procesos de investigación y judiciales encaminados ante el Sistema de Justicia, deberían aportar elementos de importancia para la calificación de las empresas que operan en el departamento.

En materia laboral, el mecanismo de certificación RSPO no toma en cuenta las violaciones de derechos a los trabajadores derivadas de la tercerización del trabajo a través de la figura del *contratista*. La



informalidad de la contratación de la mano de obra a través de estos agentes “bisagra” continúa dejando espacio abierto a las arbitrariedades y exacciones ilegales de parte de estos hacia los trabajadores. A la vez que exime a las empresas de obligaciones laborales importantes frente a los trabajadores. Por otra parte, la fijación de metas de rendimiento diario (“pago por productividad”) por parte de las empresas, más el establecimiento de deducciones sin ningún control, deja en entredicho el reconocimiento salarial del trabajo y aún el pago del salario mínimo fijado por ley en las plantaciones.

Las condiciones laborales

La lucha social y laboral y la readecuación de las relaciones de producción entre las empresas de palma aceitera en las Tierras Bajas del Norte de Guatemala y los trabajadores empujan el proceso de readecuación de las empresas a los requerimientos del mercado de los países del Norte.⁴⁶ Ambos factores –las luchas laborales y sociales, y los condicionamientos del mercado— empujan y presionan actualmente la transformación de las empresas palmeras. Aunque, en el contexto guatemalteco, quizá pesa más el segundo factor que el primero. Las empresas que no entren a los mecanismos de certificación ni se adecúen a tales requerimientos, quedarán excluidas de dichos mercados o bien accederán a los mismos por vías fraudulentas. Dicho de manera distinta, las empresas que aspiran a continuar produciendo bajo las viejas relaciones laborales heredadas, históricamente, de las grandes plantaciones de la reducida élite de poder, restringirán sus relaciones comerciales a los mercados más desregulados, o bien accederán a otros mercados regulados por vías opacas y/o medidas cosméticas internas,

46 Coincidiendo con David Harvey, quien establece que el elemento fundamental de tensión entre el capital y el trabajo radica en el lugar de trabajo y se expresa en luchas por las condiciones de trabajo y la tasa salarial, y estas luchas se producen siempre en contextos concretos. Harvey, 2014. Página 97.



más que operando medidas reales comparables con los estándares internacionales.

Los trabajadores de la palma en Petén

El estudio “¿Qué tipo de empleo ofrecen las empresas palmeras en el municipio de Sayaxché, Petén?” publicado en 2011,⁴⁷ estableció que, en el municipio de Sayaxché, existían en 2010-2011 cuatro categorías de trabajadores en las plantaciones de palma africana y plantas procesadoras. A saber: (a) los trabajadores permanentes con contrato, (b) los trabajadores permanentes sin contrato, (c) los trabajadores temporales “locales” o de comunidades ubicadas en las inmediaciones de las plantaciones y las plantas procesadoras, y (d) los trabajadores temporales “de lejos” que migran desde distintos municipios del país hacia las plantaciones de palma por períodos variables, pero generalmente, de dos meses. A excepción de la primera categoría de trabajadores, las otras tres permanecían normalmente a la sombra de cualquier proceso de evaluación e inspección. Pues la forma de contratación temporal e informal ha permitido a las empresas, por una parte, mantener los salarios a niveles inferiores al salario mínimo de ley y fuera de toda regulación nacional, y por la otra, descargar toda su responsabilidad patronal y fiscal en de la figura del “contratista” o intermediario.

En el 2015, en el municipio de Sayaxché, si bien se mantenían las cuatro categorías de trabajadores estudiadas en 2011, los trabajadores locales permanentes sin contrato, mediante su lucha reivindicativa, habían logrado avances en la formalización de su contratación. Por ejemplo, el acceso a la seguridad social (inscripción y carnetización en el IGSS) y mejoras en el transporte desde sus respectivos lugares

47 ActionAid, *¿Qué tipo de empleo ofrecen las empresas palmeras en el municipio de Sayaxché, Petén?* Guatemala, mayo 2011.



de residencia hacia las plantaciones.⁴⁸ En el año 2017, se diferencian ahora entre los trabajadores locales: aquellos que cuentan con *contrato de trabajo por un año* o bien con un *contrato corto de trabajo* (algunos meses al año) y los llamados “voluntarios” o trabajadores temporales sin contrato.

Las denuncias de los trabajadores presentadas por la organización social Condeg a partir de diciembre 2011⁴⁹ ante distintas instancias estatales, pero principalmente ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social (MTPS), pidiendo la realización de inspecciones laborales, fructificaron en marzo del 2014 con el establecimiento de acuerdos con los empresarios en el marco del Sistema Nacional de Diálogo.⁵⁰ De esa cuenta, las empresas palmeras, en la actualidad, ofrecen dos tipos de contrato a los trabajadores y trabajadoras locales –“contrato por un año” y “contrato corto”—. Distintos a los que están contratados de forma permanente por planilla, que continúan siendo trabajadores de oficina y mantenimiento, tractoristas, maquinistas, choferes, trabajadores de laboratorios y de talleres, y en general, trabajadores de confianza de las empresas.

Los trabajadores contratados por un año son también denominados “permanentes”, aunque en realidad no lo son. El contrato para los trabajadores locales permanentes se establece por un año para labores

48 El transporte de los trabajadores hacia las plantaciones cambió de camiones a buses.

49 El Consejo Nacional de Desplazados de Guatemala surgió como una organización de los desplazados por el conflicto armado interno. Jugó un papel de primer orden en la negociación de los Acuerdos de Paz como parte de los “Sectoros Surgidos por la Violencia y la Impunidad” y en el cumplimiento del Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada. Logró la titulación de la finca San Román para 34 comunidades de Sayaxché y en la actualidad ha dejado de ser una organización campesina en sentido estricto, apoyando la defensa de derechos laborales de los trabajadores y trabajadoras de plantaciones de palma y derechos sociales de las comunidades en general.

50 El SND es la dependencia de la Presidencia de la República encargada de atender conflictos complejos que requieren intervención inmediata. Para el caso de Sayaxché, el diálogo ha reunido a representantes de las empresas palmeras, representantes de los trabajadores y trabajadores y las distintas entidades de gobierno involucradas.



agrícolas, devengando el salario mínimo. Aunque, en realidad, son contratados únicamente para 10 meses de trabajo efectivo, incluyendo el pago de bono 14 y aguinaldo proporcional a esos 10 meses laborados, no incluye vacaciones ni pago de liquidación al terminar el contrato.⁵¹ Esta categoría de trabajo cuenta con inscripción al seguro social, cuya cuota mensual es descontada del salario mensual al trabajador. Lo que, en términos reales, les supone percibir una cantidad por debajo del salario mínimo establecido por ley. Ningún trabajador local “permanente” de Sayaxché, en ninguna de las empresas, cuenta con contrato por más de un año. La mayoría de trabajadores de Sayaxché contratados “por un año” laboran del 2 de noviembre al 31 de agosto. Es decir, diez meses, y el pago de bono 14 y aguinaldo proporcional a esos diez meses se constituye, en realidad, en su ingreso monetario para los meses de septiembre y octubre.⁵²

Los trabajadores contratados por “contratos cortos”, por otro lado, generalmente son contratados para un máximo tres meses, lo cual permite a la empresa no adquirir compromisos laborales con los trabajadores. Este contrato por escrito formaliza, no obstante, la relación laboral entre patrono y trabajador y establece los días de la semana en los que trabajará, el horario laboral, el salario mínimo más el bono incentivo de ley. Los trabajadores señalan, sin embargo, que la empresa nunca les entrega copia del contrato que firman y que, en la práctica, la empresa les exige más horas de trabajo semanal que las estipuladas en el mismo.

A las anteriores categorías de trabajadores “con contrato” —ya sea de un año o de tres meses—, se suman los trabajadores locales eventuales. También llamados “voluntarios”, adoptando el término comúnmente utilizado en la Costa Sur, pero nunca escuchado con anterioridad

51 Entrevista a dirigente del Condeg, julio 2015.

52 Entrevista a dirigente del Condeg, junio 2017.



en la Franja Transversal del Norte o Petén, hasta ahora. El apelativo de “voluntarios” hace referencia a que esta categoría de trabajadores escogen si desean o no trabajar para la empresa, bajo las condiciones preestablecidas por esta última. A los trabajadores *voluntarios* se les fija una tarea, una meta o el volumen de trabajo que deben sacar en el día por el jornal devengado; en términos de la empresa se les paga “por productividad”. Generalmente, los trabajadores voluntarios se quejan de que las metas son inalcanzables y terminan devengando un salario por debajo del salario mínimo establecido por ley.⁵³

En Petén, cada empresa fija de distinta manera sus metas diarias y el precio unitario de cada trabajo, ajustando siempre el jornal a lo estipulado por ley.⁵⁴ Así por ejemplo:

“Cuando les dan trabajo así por tarea, normalmente la gente no puede sacar la tarea. Por ejemplo, en Palmas del Ixcán les dan 125 matas [...] Antes pagaban Q. 1.25 por mata, ahora pagan 80 centavos, 45 centavos, las empresas no tienen una medida igual. Ahora dicen ellos que la palma es más grande, [que] no hay mucho monte, [que] para las empresas no sale porque no hay mucho monte para limpiar. Pero también hay que limpiar, podar, cortar las hojas de la palma. Cuatro por cuatro [es] lo que hay que limpiar alrededor de la palma. Pero ha bajado el pago: Tikindustrias antes pagaba Q. 1.25, ahora sólo paga Q. 0.85 por mata de limpieza; mientras que Palmas del Ixcán está pagando 44 centavos y la REPSA está pagando 65 centavos, el mismo trabajo de 4x4 para poda y chapeo. Y la empresa Palmas del Ixcán juntó dos [tareas]: limpieza y

53 El salario mínimo diario vigente al momento de hacer las entrevistas de 2015 era de Q. 78.72 diarios; y para el año 2017, es de Q. 86.90 diarios, según Acuerdo Gubernativo 288-2016.

54 Una empresa entrevistada se negó a proporcionarnos la información detallada del pago por productividad en sus operaciones, por considerarla “información estratégica” frente a sus competidores.



chapeo, antes pagaba dos actividades distintas, antes pagaba por cada una de las actividades, ahora las juntó".⁵⁵

La formalización de la relación laboral en el caso de los trabajadores locales "permanentes", es decir "con contrato por un año", en términos reales, no ha conllevado un incremento en los ingresos para el trabajador, sino su reducción. Pues la inclusión del bono 14 y del aguinaldo "proporcional" se descuenta al contratarlo únicamente para 10 meses efectivos de trabajo al año, aunque sí le ha representado su ingreso al sistema nacional de seguro social (IGSS), la cuota mensual le es descontada de su ingreso de salario mínimo. Mas la queja reiterada de los trabajadores se refiere a la dificultad o incluso imposibilidad de acceder realmente a dichos servicios de salud.

En el caso de los trabajadores "con contrato corto de trabajo", la formalización de la relación laboral no ha conllevado ninguna mejoría en las condiciones de trabajo. Pues el trabajo continúa siendo eventual y, en términos reales, pagado generalmente por debajo del salario mínimo, teniendo cada empresa la libertad de fijar las metas "de productividad" para ajustar sus costos de mano de obra.

Los trabajadores "voluntarios", a diferencia de los que cuentan "con contrato corto de trabajo", tienen además que asumir un costo adicional al ser contratados: generalmente pagan una comisión de 100 quetzales por mes al contratista para ser nuevamente contratados al finalizar su periodo anterior.

"Los contratistas les piden una comisión [de] Q. 200 por trabajador, por cada contrato. Si te dan dos meses de trabajo, tenés que dar Q. 200 al contratista. Entonces para que sea tomado en cuenta en un trabajo de dos meses. Y cuando terminan los dos meses, la gente quiere quedarse trabajando



*otros dos meses, pero tienen que pagar otros Q. 200 y si no te parece estás despedido, ya no seguís trabajando. Esa decisión la toman los contratistas y los agrónomos”.*⁵⁶

La proporción entre trabajadores locales “con contrato” (por tiempo variable) y “voluntarios” es difícil de establecer. El MTPS no cuenta con cifras al respecto y las empresas únicamente publican un dato global de empleos directos generados. Un dirigente de los trabajadores locales estima que en la empresa Tikindustrias, por ejemplo, de 3,500 trabajadores que tiene a su cargo “el ingeniero”, 1,800 están como trabajadores “con contrato” y el resto 1,700 como “voluntarios”. Es decir, un poco más de la mitad (51.4 %) habrían formalizado su relación laboral con la empresa y una porción de estos (únicamente los que cuentan con “contrato por un año”) habría obtenido “el beneficio” de ingresar al sistema de seguro social.⁵⁷ Repsa ha reportado que sus trabajadores “permanentes” se mantienen a lo largo del año en una cifra inferior a los 2,000, mientras que los “temporales” oscilarían según temporada entre los 2,500 y 6,000 trabajadores.⁵⁸

Por otra parte, el trabajo de intermediación de los contratistas, en general, se ha visto afectado también en los últimos 2 o 3 años, producto de los cambios operados en las formas de contratación y de administración de las plantaciones. Haciendo que merme la llegada de cuadrillas a las plantaciones, según las condiciones particulares de cada empresa y cada finca, o bien se mantenga con modificaciones. En el caso de Petén, no obstante, hay que subrayar que se mantiene la figura del contratista. Pero para los trabajadores “de lejos” (trabajadores

⁵⁶ Entrevista a dirigente de trabajadores, junio 2015.

⁵⁷ La Grepalma sostiene que el sector palmero genera 20,000 empleos directos y más de 100,000 empleos indirectos. http://www.grepalma.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=53

⁵⁸ TFT, Action Plan Monitoring Report. Mayo 2017.



temporales migrantes internos), se debe agregar la figura del “coyote”, quien opera a nivel local, en alianza con el contratista.

En Petén, los trabajadores locales, generalmente, ya no quieren la intermediación de los contratistas, debido al cobro de la “comisión” mencionada anteriormente para encontrar un puesto de trabajo, aunque sea temporal. Producto de las denuncias presentadas ante el MTPS por la representación de los trabajadores, la Inspectoría de Trabajo del MTPS indagó sobre estos cobros ilegales, lo cual puso en entredicho la función de los contratistas.⁵⁹ Sin embargo, ante el anuncio de que ya no habría más contratación a través de contratistas, en una de las empresas de Sayaxché, los contratistas realizaron una medida de presión en enero de 2015, bloqueando la carretera de entrada a la plantación y planta extractora.

A la fecha los contratistas continúan cumpliendo su rol de intermediación. En Petén, los contratistas locales generalmente son integrantes de los Comités Comunitarios de Desarrollo (los Cocode), refuncionalizados por las empresas para realizar la contratación de los trabajadores locales. Ellos no reciben pago por su labor de parte de la empresa, pero ganan autoridad frente a la comunidad respaldados por la empresa y desvirtúan la función política para la cual fueron electos. Los contratistas de trabajadores “de lejos” o trabajadores migratorios temporales provenientes de otros municipios del país, son otro tipo de contratistas. Ellos sí reciben comisión por su labor de parte de la empresa y además cobran “comisión” directamente a los trabajadores por el beneficio de asegurarles su contratación por la empresa y trasladarlos hacia la plantación.

“Se mantienen los contratistas que jalan gente de lejos y los otros de gente local. Se mantienen esos dos tipos de contratistas.”

⁵⁹ Se trata de la empresa Tikindustrias, denunciada por la representación de los trabajadores ante el Ministerio de Trabajo y Previsión Social.



No todos reciben comisión. Los que no cobran comisión son los contratistas de Palmas del Ixcán, ellos no porque ellos son COCODES. ‘Ustedes son autoridades, entonces ustedes son los que tienen que buscar la gente de las comunidades para ir a trabajar.’ En Las Arenas donde está Tikindustrias también es así y en La Soledad que es donde está Palmas del Ixcán”.⁶⁰

Los trabajadores migrantes temporales

El origen de los trabajadores que acuden algunos meses al año a las plantaciones de palma del sur de Petén, parece no haberse modificado en los últimos 6 años. Aunque solo fue posible entrevistar a trabajadores migrantes provenientes de Senahú, Panzós y El Estor, todos refieren dinámicas migratorias que han persistido en estos últimos años. Estas personas invariablemente refieren que ellos no irían a trabajar lejos de sus comunidades si no fuera porque no encuentran otras oportunidades en su lugar de residencia o en una localidad más cercana a su comunidad. La mayoría de trabajadores entrevistados tienen tierra en muy pequeña cantidad y con bajo rendimiento. En promedio, poseen o tienen en propiedad alrededor de 2 manzanas de tierra y la cultivan con maíz y frijol, únicamente, para su consumo familiar. Algunos cultivaban cardamomo hasta hace poco, pero debido a la caída del precio internacional de este producto se ven ahora obligados a migrar varios meses al año para completar sus ingresos.

Los trabajadores temporales “de lejos” o de municipios no peteneros se enteran de que hay oportunidad de ir a trabajar a las empresas de palma de Petén a través de anuncios en la radio —radio San Antonio para el caso de Senahú, por ejemplo— o bien a través del “coyote” vecino de su comunidad. Los contratistas, generalmente ubicados fuera del área o en el área urbana más próxima a las comunidades,

⁶⁰ Entrevista con dirigente social, julio 2015.



cuentan con “coyotes” en las comunidades. Los coyotes son los encargados del reclutamiento directo, brindan su número de celular a los interesados y estos se comunican para saber cuándo van a “jalar gente” a las plantaciones.

A los trabajadores migrantes temporales –o trabajadores “de lejos”, como se les llama en Petén— migrar les representa un sacrificio grande al tener que dejar y permanecer lejos de la familia durante varios meses al año. No atienden directamente las necesidades de sus familias ni pueden apoyarlas en situaciones críticas. El viaje es pesado –generalmente de dos días entre su localidad y la plantación— y es costoso económicamente. Así, por ejemplo, un trabajador de una comunidad de El Estor debe costearse el pasaje desde su comunidad hasta la aldea Telemán (alrededor de Q. 20.00), donde el transporte contratado –algunas veces por el contratista o bien por la empresa—, los irá a recoger. El bus traslada hasta 80 trabajadores; no todos van sentados, algunos viajan de pie. Siguen el trayecto de Telemán a Senahú, donde el bus hace una parada para recoger más trabajadores. De Senahú siguen su recorrido hasta Cobán donde pernoctan “como pueden”: algunos dentro del bus, otros “amontonados entre todos”.⁶¹ Hasta aquí nada ha cambiado con respecto a la información recogida en el estudio publicado en 2011, excepto que las empresas ya no trasladan a los trabajadores en camión, sino que ahora lo hacen en bus. Aunque no es todavía en condiciones de seguridad, comodidad ni dignidad, tratándose de un trayecto largo y sobre carreteras en malas condiciones.

Al día siguiente, el bus sigue su ruta hasta la empresa, en Sayaxché, donde los trabajadores se registran, entregan su DPI –el cual les será devuelto al final de los 30 días—, firman el contrato –del cual no les queda copia—, reciben una charla por parte del personal técnico



⁶¹ Ver estudio de ActionAid realizado en 2011.

de la empresa (“los ingenieros”) o del contratista⁶² y son distribuidos finalmente en los distintos “campamentos”.⁶³

Varios entrevistados que acuden a trabajar a la empresa Repsa refirieron la plática que reciben de parte del ingeniero o del caporal en la plantación, asegurándose que los trabajadores de lejos acuden a la plantación por voluntad propia y que sean capaces de expresarlo así frente a terceros:

*“Ahorita [veamos] ¿quién los trajo a la fuerza?... ¿Ahorita, quien los trajo a la fuerza? ¿Quién los sacó de su casa amarrada la mano, empujándose hasta acá? —Así nos dijo a todos—. Pues ahí no vamos a decir, a mi me trajeron a la fuerza. Dijimos nosotros: ‘Nadie nos trajo a la fuerza, porque es una causa de necesidad.’ ‘Bueno está bien, recuerden que ustedes se vinieron por una causa de necesidad. Entonces, acá también hay leyes en la empresa, hay que cumplirlas. ¿Cuáles son los cumplimientos?’ Los cumplimientos aquí dijeron: el que le puede mandar, le tiene que hacer; si es duro, si es suave el trabajo, tiene que hacer porque la empresa tiene una ley”.*⁶⁴

Los campamentos donde se aloja a los trabajadores temporales “de lejos” en las plantaciones son construcciones de paredes de block y techo de lámina, sumamente calientes para las condiciones de Petén. En cada cuarto, hay 10 literas para tres personas cada una, es decir 30 personas por cuarto, lo cual aumenta el calor por la noche. El espacio —relatan— es reducido; entre litera y litera deben pasar de lado

62 Algunos de los entrevistados manifestaron que los contratistas son quienes les dan la charla inicial, mientras otros dijeron que lo hace personal de la empresa. La empresa Repsa ha referido que la empresa ha contratado a un experto en derechos humanos y que brinda capacitación en materia laboral a los caporales, quienes a su vez dan charlas cortas a los trabajadores de campo.

63 Los relatos de los entrevistados coinciden en la descripción de los traslados para las empresas Repsa y Tikindustrias.

64 Entrevista a trabajador, abril 2017.



y apenas tienen posibilidades de tender un lazo para colgar su ropa. En la actualidad, la empresa está construyendo baños con regaderas para uso de los trabajadores, lo cual representaría una mejora de las instalaciones existentes en 2010-2011.⁶⁵

Por la mañana deben levantarse a las 3:30, pues el desayuno se sirve invariablemente a las 4:30. A esa hora los trabajadores deben llevar sus respectivas “loncheras” –dos recipientes plásticos por trabajador—, pues se les sirve el desayuno y el almuerzo de una vez. Deben llevar dos pachones para recibir la bebida para cada una de las comidas y su galón para llevar agua hasta el lugar de trabajo. No pueden negarse a desayunar a esa hora (aunque no tengan hambre), pues ya no les está permitido comer una vez que llegan a la plantación, hasta la hora del almuerzo.⁶⁶

La base de la alimentación es arroz y frijoles, tortillas de maseca⁶⁷ y bebida de maseca. Ocasionalmente, les sirven salchichas o chaomin (fideos) y una vez al mes pollo, un domingo. Los trabajadores se quejan de la comida por no ser como se las prepararían en casa, la comen fría y las tortillas que les dan son de harina de maíz industrializada y se ponen tiesas, no son de maíz de nixtamal como las que comen en sus casas.⁶⁸

Las condiciones de trabajo para los trabajadores temporales “de lejos” o trabajadores migrantes internos no han cambiado mucho en los últimos siete años. Trabajadores temporales originarios de los municipios de Senahú y El Estor que fueron entrevistados y que

65 Entrevistas a trabajadores, abril 2017.

66 Entrevista a trabajador de REPSA, abril 2017.

67 Harina de maíz nixtamalizada industrialmente.

68 El menú ofrecido a los trabajadores “de lejos” es igual para las empresas Repsa y Tikindustria. En el caso de una persona entrevistada, a las quejas sobre la comida se sumó como argumento el hecho de que esta era preparada por hombres, que no saben cocinar como las mujeres.



migran hacia Sayaxché, dan cuenta de que el pago por jornal en las empresas de este último municipio se ha ajustado a lo regulado por la Ley del Salario Mínimo nominalmente. Pero de este pago, la empresa les descuenta un monto por comida por día, así como por pago de agua y luz en las instalaciones del campamento. Al momento de reclutarlos se les ofrece una cifra coincidente con lo estipulado por ley, pero, en la práctica, el trabajo se paga a un precio menor al jornal establecido por ley, luego de hacerles los respectivos descuentos:

“Tres quetzales se aumentó nuestro pago [este año], porque estamos recibiendo... el año pasado creo que

*66. Ahorita vamos a ganar este año, el diario, el día 95 con 23 centavos, así nos dijo: ‘95 quetzales punto 23 centavos. Pero se les estará descontando su comida diario 26 quetzales.’ Vaya, pero ¿qué pasa cuando ya estamos trabajando? Viene el caporal: ‘Como los 95.23 centavos se le está descontando 26 quetzales se le tiene que restar [y quedan] los 69.23.’ Así dijo pues. Pero qué pasa, eso diario, así como la tarde el caporal tiene una libreta para que él la presente allá para que nos paguen. El jornal pone ahí mi nombre y mi sueldo, diario, 60 quetzales, pero en esa situación yo les pregunté a ellos por qué están poniendo 60 quetzales, porque dijeron el Ingeniero, el Licenciado que tenía que ganar 69.23 y aparte es una bonificación que van a ganar... los 9 quetzales son la bonificación que les van a dar ahí.’ No, así no dijo él. Dijo él que 69.23 era el pago básico y que era diario”.*⁶⁹

69 Entrevista a trabajador, abril 2017.



Tabla No. 3. Pago por trabajo en Repsa, 2017

<i>Actividad</i>	<i>2010 En quetzales por jornal</i>	<i>2017 En quetzales por jornal</i>	<i>Observaciones</i>
Vivero	56		
Corte de estacas			
Estaqueado			
Chapeo	56*	66.65	Deben chapearse 58 matas por jornal, a razón de Q1.14 por mata (2010: Q. 0.90)
Hoyado	56*		
Siembra	56*		
Plateo	50		
Aplicación de fertilizante	56*		Aplicación de 20 quintales por jornal
Aplicación herbicida/ plaguicida	56*		
Corte		85.50	0.45 por racimo, logran cortar 180-190 racimos por jornal
Palmas bajas	56		
Palmas altas	56		
Damis			
La Cabaña			
Pepero		66.65	
Boyero			4-6 góndolas

(*) Todas las actividades señaladas con (*) tuvieron ese año un supuesto aumento del pago “por productividad”, pero simultáneamente se incrementó la tarea por jornal, por lo que en términos reales, se operó una reducción del pago de la mano de obra.



En la empresa Repsa, los trabajadores refieren que deben firmar contratos de trabajo por cada mes laborado, pero no reciben una copia del documento firmado. Al final del contrato les pagan con cheque que les hacen efectivo en una agencia bancaria. Al momento de la entrega del cheque, la empresa les devuelve su DPI original.

Los contratistas

Los contratistas han sido una figura central en la organización del trabajo y la producción extensiva de exportación en distintas épocas históricas. El contratista ha sido y continúa siendo el intermediario obligado e indispensable entre los trabajadores y las empresas propietarias de las plantaciones. Él es el encargado de reclutar a los trabajadores eventuales y movilizarlos para que acudan a las plantaciones en las épocas de demanda alta de mano de obra. El contratista es también el encargado de establecer los términos de contratación con el trabajador, como una extensión de los términos que la empresa define previamente con él. Es el responsable de trasladar a los trabajadores desde sus lugares de origen hasta el lugar de las labores agrícolas, resolver los problemas o incidentes de distinta naturaleza que puedan surgir durante el trayecto de su traslado y durante su estadía en las plantaciones (enfermedades, accidentes). Es, en muchos casos, el agente contratante y el encargado de atender cualquier tipo de reclamo de parte de los trabajadores. Pero, sobre todo, el contratista es el eslabón informal que exime de responsabilidades civiles y patronales a los empresarios en la contratación del personal temporal que hace posible la producción, en la plantación y sus altas tasas de ganancia.

El contratista es el eslabón que –hasta el presente— hace posible la cadena productiva de los principales monocultivos de exportación, en general y de la palma en particular. Articulando la demanda de mano de obra, en las plantaciones, en determinados períodos del año a la oferta de una mano de obra flotante, campesina con escasa tierra o sin



acceso a ella para sobrevivir. El contratista es, finalmente, quien hace inteligible el mundo del trabajo y el mundo comunitario indígena, al capital y los empresarios agrícolas. Este último aspecto es de trascendental importancia en una sociedad multiétnica y multilingüe. En el caso específico de la palma, los empresarios son mestizos y algunos de ascendencia europea, mientras los trabajadores agrícolas de las distintas categorías en las plantaciones de palma son, en su gran mayoría, indígenas de la etnia maya *q'eqchi'*.

Si bien Guatemala cuenta con un Código de Trabajo desde 1947,⁷⁰ con excepción del período revolucionario que abarcó hasta 1954, con el derrocamiento del Presidente Arbenz, generalmente los terratenientes y empresarios agrícolas han evadido sistemáticamente las disposiciones legales, consiguiendo mantener mecanismos para no cumplir con sus obligaciones laborales y fiscales. La intermediación de los contratistas, en la contratación informal de los trabajadores agrícolas temporales, ha sido el mecanismo central que ha permitido a los empresarios agrícolas colocar sus productos en el mercado internacional, con precios competitivos. A la vez que elevar las ganancias para su sector, acudiendo al pago de la mano de obra barata por debajo del salario mínimo establecido por ley, y sin atención a los derechos laborales consagrados en el Código del Trabajo y demás instrumentos de derechos humanos universales.

Al examinar el rol jugado por los contratistas, en la movilización de la mano de obra hacia las plantaciones de palma, en el municipio de Sayaxché, se puede afirmar que los contratistas han sido y continúan siendo una pieza clave, en la organización del trabajo. Hasta 2010-

70 El Código de Trabajo es el conjunto de leyes que regulan los derechos y obligaciones de patronos y trabajadores en Guatemala, emitido el 8 de febrero de 1947 mediante Decreto 330 del Congreso de la República. En el año 1961 se emitió el Decreto 1441 del Congreso de la República, que introdujo reformas al citado Decreto 330, derogó algunos de sus artículos y publicó completamente el texto actualizado –a esa fecha- del Código de Trabajo. Algunas anotaciones han sido hechas en fecha posterior, pero el cuerpo se mantiene básicamente.

2011, la movilización de mano de obra temporal se hacía desde los municipios de Telemán, Panzós, Senahú, Tactic, Santa Cruz, San Juan Chamelco y San Pedro Carchá (de Alta Verapaz), Cubulco y Rabinal (de Baja Verapaz), Chicamán y Uspantán (de Quiché) y Livingston y El Estor (de Izabal) —considerados los grandes reservorios de mano de obra—,⁷¹ hacia las plantaciones de palma aceitera, en los municipios del sur de Petén. Este flujo de mano de obra temporal se estimaba en 126,300 trabajadores al año,⁷² siendo el mayor volumen de trabajadores migrantes el que se dirigía a la empresa Repsa (Reforestadora de Palma S. A.) a las labores de corte del fruto (cosecha). Mientras que el resto de trabajadores temporales migrantes se dedicaba a labores agrícolas relacionadas con el establecimiento de las nuevas plantaciones (vivero, corte de estacas, estaqueado, chapeo, hoyado, siembra, plateo, fertilización, aplicación de plaguicidas y herbicidas) para las otras empresas (Naisa, Tikindustrias, Palmas del Ixcán).

La organización de la producción varía entre las distintas plantaciones y empresas, y la edad de las plantaciones hace que la intensidad del trabajo aplicado sea diferente a lo largo del tiempo de vida de la plantación. Pero, aún tomando en cuenta esas diferencias, puede afirmarse que el conjunto de las plantaciones de Sayaxché, en esos años, dependía casi en su totalidad de la mano de obra temporal informal movilizada por los contratistas, la cual representaba entre un 96 % y 99 % del total de mano de obra empleada.

71 La población económicamente activa flotante de estos municipios es movilizadada por los contratistas hacia las plantaciones de banano, palma africana y caña de azúcar, en orden de importancia.

72 Datos recabados en 2010, con contratistas movilizadores de cuadrillas a Sayaxché.



Tabla No. 4. Cuadro 4. Proporción de trabajadores permanentes y temporales, locales y migrantes de otras regiones. Municipio de Sayaxché, 2010.

Empresa	Trabajadores permanentes con contrato	%	Trabajadores temporales locales	%	Trabajadores temporales migrantes (*)	%	Total de trabajadores (= 100 %)
Repsa	25	0.02	1,511	1.77	83,400	98.19	84,936
Naisa	-	0.00	24	0.15	15,300	99.84	15,324
Tikindustrias	24	0.17	490	3.65	12,900	96.16	13,414
Palmas del Ixcán	30	0.20	2	0.01	14,700	99.78	14,732
Total de trabajadores por categoría	79	0.06	2,027	1.57	126,300	98.35	128,406

Fuente: elaboración propia con datos de contratistas, 2010. (*) Provenientes de otros municipios del país.

La adecuación de la contratación de mano de obra, en consonancia con los requerimientos del mercado internacional, tiende a cambiar las relaciones entre todos los actores dentro de la cadena productiva: entre los empresarios y los agentes intermediarios (los contratistas), entre estos dos y las distintas categorías de trabajadores. Estos cambios ya se han operado en una de las empresas palmeras y otras analizan cómo realizar la transición o aún se resisten a hacerlo.

En este proceso de readecuación, por otra parte, es quizás la situación de los trabajadores migrantes temporales la más difícil de transparentar, pues es la fuerza laboral en la que descansan en lo fundamental las fases de establecimiento de la plantación y de cosecha en su edad madura y la que concentra más violaciones a los derechos de los trabajadores.



“Actualmente hay más cuadrilleros que locales [en Sayaxché]. En las cinco empresas, pero mayormente en la empresa Palmas del Ixcán; en Palmas del Ixcán casi está sacando a los trabajadores locales automáticamente. Quiere decir que hay más cuadrilleros, porque [ellos] no reclaman, [en cambio] los trabajadores locales están muy mal vistos por los ingenieros, por los licenciados”.

“Al cuadrillero casi no le dan el salario mínimo. Le descuentan comida, le descuentan todo. Esta persona es la que no tiene trabajo en su pueblo y no se puede escapar porque el dueño de la finca le quita el DPI³ original durante el mes. Antes esta gente escapaba. Pero antes... como tiene deuda en una tienda, miran ellos que no ganaron nada, mejor se huyen, tienen su DPI. Ahora el DPI queda en manos del patrón, no pueden”.

La figura del contratista no es bien vista por los trabajadores por los cobros discrecionales que hace ya sea “por comisión” para apuntarlos y “darles trabajo”, por cobro de fotocopias y foto para su registro. Así, por ejemplo, nos refirieron el caso de un contratista de Sayaxché que cobra Q. 100.00 “para que uno vaya a trabajar” y Q 20.00 “por la foto”. Adicionalmente, los trabajadores señalan que generalmente se ven obligados a comprar en las tiendas de los contratistas o recomendadas por ellos. Allí tienen que ir a gastar para volver a ser contratados. Generalmente, los trabajadores compran a crédito (“de fiado”) para cancelar lo adeudado al final del período. El contratista se da cuenta quién ha gastado y quién no lo ha hecho en el cuaderno de la tienda y los chantajea con darles o no trabajo la siguiente vez:

“Él [el contratista] dice que aquí vas a ir a sacar tu crédito, ya no vas a ir a otra tienda, solo aquí y aquí, y si yo miro o si



yo sepa que me dicen que usted tiene deuda allá, ya no vas a venir a trabajar solo aquí”.

“Nos lleva a sacar crédito a una tienda, para que cuando termine en 30 días, él tiene una recompensa de que, ‘Mirá gracias porque usted me trae la gente, aquí te tengo un poco de dinero’. Así hacen porque yo vi que así hicieron. Le dieron como mil quetzales a él cuando terminó el plan, porque, ¿porque él nos empuja, nos hace presión para que ir a sacar crédito ahí? Ya es el contratista, ya no es la empresa; él obliga a nosotros ir a sacar crédito. ¿Qué pasa cuando terminó en enero? Cuando escuchamos en enero, dijo el dueño de la tienda: ‘Ustedes de Izabal ya no van a venir a trabajar, a mí me da lástima, dijo el dueño de la tienda, ¿porqué? Porque el contratista vino a ver el listado quienes son los que vinieron a sacar crédito de Izabal muy poquitos, dijo. O sea pues [que] nosotros [que] salimos de aquí de Izabal, muy poquito deuda sacó: Q. 250.00, Q. 350.00. [En cambio] ‘de Senahú sacó primer lugar de Q. 900.00 a Q 1,200.00, esos sí tienen trabajo, pero Izabal ya no, porque no sacaron mucho fiado, deuda’.

Los contratistas saben que están siendo vigilados por las empresas que sienten ya presión para que estas prácticas sean eliminadas. Sin embargo, las prácticas persisten y la figura del contratista se mantiene. El contratista chantajea a los trabajadores para que no los denuncien ni presenten sus quejas sobre los cobros ilegales que hacen a los trabajadores:

“Miren mucha, les voy a pedir un favor, porque van a venir a preguntar a ustedes si estoy pidiendo pisto y échame la mano, díganle ustedes que no estoy pidiendo pisto porque yo les voy a seguir dando trabajo. Si ustedes me echan la mano, yo los voy a traer todo el tiempo, pero échenme la mano. Pero si les



*preguntan si estoy pidiendo pisto díganle que no estoy pidiendo pisto. También voy a dar trabajo todo el tiempo”.*⁷⁴

Conforme las plantaciones de palma empiezan a ser productivas a partir del tercer año de vida y avanzan en edad, el volumen de mano de obra requerida tiende a disminuir. Según datos recogidos en campo, durante la fase de establecimiento de la plantación se requiere de 8 a 10 trabajadores por hectárea para labores de vivero, corte de estacas, estaqueado, chapeo, hoyado, siembra, plateo, fertilización, aplicación de plaguicidas y herbicidas. Mientras que, en una plantación ya establecida, las actividades de mantenimiento se reducen notablemente a 2 y 3 trabajadores por hectárea, concentrando una mayor demanda de mano de obra en las épocas de corte y cosecha. Los datos aportados por el Informe de CABI nos ofrece un promedio de trabajadores por hectárea aún inferior al anterior: el estudio empresarial asume que se genera un puesto de trabajo directo por cada seis hectáreas de producción del cultivo, lo que representa un empleo directo por hectárea de 0.17 en el sector palmero.⁷⁵

Contrariamente al discurso empleado por las empresas palmeras para convencer a los pequeños propietarios de la tierra, para su venta o arrendamiento, el cultivo de la palma aceitera no ofrece empleo en los volúmenes requeridos. Poder dar sustento a las familias y comunidades desplazadas después de que ocurre el despojo o la compra-venta y acaparamiento de tierra, quedando aquellas como una población flotante de trabajadores agrícolas sin tierra o con tierra escasa, desempleados.

Es decir, los ajustes que los empresarios agrícolas de la palma se ven obligados a hacer, presionados por las luchas sociales y los acuerdos comerciales internacionales (el DR-CAFTA, con Estados Unidos y el

⁷⁴ Entrevista a trabajador a Repsa, abril 2017.

⁷⁵ CABI, 2016.



ADA con la Unión Europea) y su remodelación ocurre —o no— en consideración de dos variables centrales: la existencia de una masa de mano de obra flotante, en el lugar de ubicación de las plantaciones y/o lejos de ellas, y la situación de la lucha social de esta población trabajadora por mejores condiciones de trabajo y de vida. Estos reajustes en la cadena productiva (permanencia o no de la figura del contratista, contratación de trabajadores locales o “de lejos” y bajo diversas modalidades de contratación, definición del “pago por productividad”) implica relaciones de poder a distintos niveles y es un factor que interviene de manera decisiva en la reconfiguración, en marcha de esos territorios rurales.

Desde esta perspectiva, la demanda global de aceite de palma está erosionando y empujando a la supresión de relaciones precapitalistas en el agro, en general, a la vez que a la finalización o modificación de formas extra-legales de contratación. Así como a la desaparición o reconversión de agentes “bisagra” fundamentales entre el empresario y el trabajador agrícola, como lo es el contratista. Este proceso ocurre, en algunos casos, a partir de la iniciativa empresarial, según un tipo de empresarios más “modernizantes” y “progresistas” respecto al comportamiento del mercado internacional. Pero en las plantaciones del sur del Petén, la figura del contratista continúa vigente. Sigue junto con todas sus arbitrariedades y cobros discrecionales, así como la informalidad de la contratación de la mano de obra no calificada y la fijación discrecional por cada empresa del pago de la mano de obra al redefinir las metas por jornal o “pago por productividad”.

Conclusiones

Los cambios promovidos en la normativa del mercado de aceites y grasas de palma a nivel internacional están implicando algunos cambios y reajustes, en las relaciones de producción al interior de las empresas palmeras, en el país. Frente a los requerimientos de la “certificación



internacional de sostenibilidad” del aceite de palma, se está operando una diferenciación entre las empresas palmeras, entre aquellas que siguen aplicando las prácticas tradicionales de sobreexplotación de la mano de obra, con recurso a la violencia y a la violación de derechos para obtener beneficios para la empresa, por una parte.⁷⁶ Por la otra, un tipo de empresas que llamaremos de corte “capitalista moderno”,⁷⁷ que buscan operar dentro ciertos estándares internacionales o que al menos están migrando hacia tales prácticas.

En todo caso, el proceso de certificación impulsado desde los centros de poder del Norte y apoyado por algunas ONG internacionales, basadas en una teoría del cambio, que considera enfrentar los impactos laborales, sociales y ambientales, provocados por las empresas a partir de impulsar cambios, en los mercados. Esto mediante la imposición/adopción de regulaciones a lo largo de la cadena de valor,⁷⁸ enfrenta el reto de evaluar *a profundidad* las formas productivas de empresas agroindustriales que han levantado sus agronegocios a partir del despojo de tierras,⁷⁹ del cambio del uso del suelo. Asimismo, la sobreexplotación de la mano de obra, la discriminación⁸⁰ y la refuncionalización de las autoridades comunitarias, el abuso sobre las fuentes de agua y otros recursos naturales. Un cierto “aggiornamiento” del sector empresarial palmero estaría siendo presionado, en el momento actual, por las luchas sociales y laborales, pero fundamentalmente por las condiciones y regulaciones del mercado global.

No obstante, en el caso del sur de Petén, los datos recabados, entre 2015 y 2017, señalan que esta transformación todavía no está en marcha,

76 Según los datos recabados en entrevistas y trabajo de campo en el municipio de Sayaxché, entre 2010 y 2017.

77 Entrevista a representante de empresa palmera, 2016, citada antes en este trabajo.

78 Conversación con WWF en Guatemala, julio 2015.

79 Ver: Grünberg *et al.*, 2012; Hurtado Paz y Paz, 2014; Gómez Willis, 2018, entre otros.

80 Ver: Fundación Guillermo Toriello, 2008, y Castro *et al.*, 2015.



en el departamento. Toda vez que se obliga a familias y comunidades campesinas a convertirse en trabajadores agrícolas asalariados, en condiciones de precariedad, después de despojarlos de sus tierras. Se mantiene a la fecha la figura de los *contratistas*, así como las formas de contratación informales sin apego a las regulaciones laborales nacionales e internacionales, se evidencian violaciones a los derechos humanos de los trabajadores y se reajusta, periódicamente, el pago de la mano de obra al mínimo posible de manera discrecional, fijando metas por jornal inalcanzables o aduciendo “pago por productividad”.

Referencias

ActionAid, *¿Qué tipo de empleo ofrecen las empresas palmeras en el municipio de Sayaxché, Petén?*

Guatemala, mayo 2011.

ActionAid International. *Food, Farmers and Fuel: Balancing Global Grain and Energy Policies with Sustainable Land Use*. Johannesburg, November 2008.

Carrera, Jaime Arturo y Jaime Luis Carrera Campos. “El caso de Guatemala”, en *Dinámicas del mercado en América latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*. Editores Fernando Soto Barquero y Sergio Gómez. Fao, Roma, 2012. Páginas 253-283.

Castro, Juan *et al.* *Situación de los Derechos Humanos de los pueblos indígenas en el contexto de las actividades de agroindustria de palma aceitera en Guatemala. Informe presentado a la Audiencia Temática de la Comisión Interamericana de Derechos Humanos*. Washington, 22 de octubre 2015.

Central American Business Intelligence, CABI. *Impactos socio-económicos del cultivo de palma de aceite en Guatemala*. Guatemala, junio 2016.



Comisión Europea. *Directiva Europea 2209/28/CE*.

Comisión Europea. *Communication from the Commission on the practical implementation of the EU biofuels and bioliquids sustainability scheme and on rules for biofuels*, Brussels, June 10, 2010.

Comité Técnico “Tenencia de la Tierra y Desarrollo”. *Apropiaciones de tierra a gran escala: análisis del fenómeno y propuestas de orientaciones*. París, 2011. En: www.agter.org.

Consensus Building Institute (CBI) y The Forest Trust (TFT). *Abordando el conflicto socio-ambiental en el Sayaxché: temas clave, obstáculos, y oportunidades. Informe de alcance CBI-TFT referente a las operaciones palmeras de REPSA en Petén, Guatemala*. Diciembre 2016.

Coordinadora de ONGs y Cooperativas, CONGCOOP/ IDEAR. *Caña de azúcar y palma africana. Combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala*. Magna Terra Editores, Guatemala, 2008.

Coordinadora de ONGs y Cooperativas, CONGCOOP/ IDEAR. *Plantaciones agroindustriales, dominación y depejamiento indígena-campesino en la Guatemala del siglo XXI*. Magna Terra Editores, Guatemala, 2011.

El Observador. *Enfoque, Análisis de Situación*. Año 7, No. 36. Guatemala, julio 2015.

Fundación Guillermo Toriello. *Contra la venta de parcelas campesinas. Un llamado a defender la tierra y a luchar por el Desarrollo Rural Integral*. Guatemala, 2008.

Harvey, David. *Espacios del capital. Hacia una geografía crítica*. Ediciones Akal, España, 2007. Harvey, David. *Spaces of Global Capitalism. Towards a Theory of Uneven Geographical Development*.



Verso, Londres y Nueva York, 2006.

Hurtado Paz y Paz, Laura. *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: El caso de Alta Verapaz, 1970-2007*. Guatemala, F&G Editores, 2008.

Hurtado Paz y Paz, Margarita. *Petén: ¿la última frontera? Construcción social de una región*. Guatemala, FLACSO, 2010.

Instituto Nacional de Estadística. *Encuesta Nacional Agropecuaria 2013*

Gálvez, Juventino. *La deforestación sigue aumentando*. En Plaza Pública, 2012. <https://www.plazapublica.com.gt/content/la-deforestacion-sigue-aumentando>

González-Izás, Matilde. *Modernización capitalista, racismo y violencia en Guatemala 1750-1930*. El Colegio de México, México, 2014.

Grünberg, et al. *Tierra e Igualdad. Desafíos para la administración de tierras en Petén, Guatemala*. Banco Mundial, diciembre 2012.

Instituto Nacional de Estadística, *Encuesta Nacional Agropecuaria 2013*.

El Periódico, domingo 8 de febrero 2015. Consultas electrónicas:

http://www.grepalma.org/index.php?option=com_content&view=article&id=81&Itemid=53





Impreso en los talleres de
Cholsamaj

5a. Calle 2-58, Zona 1, Guatemala, C. A.
Teléfonos: (502) 2232 5959 - 2232 5402
E-mail: editorialcholsamaj@yahoo.com
www.cholsamaj.org

REVISTA

erritorios



Situación Agraria y Rural en el País con énfasis en tierra y territorio

Año 13 / No. 14 / Noviembre 2020



- 1 Editorial
- 2 Agro: institucionalidad sin instituciones
Hermer Velásquez
- 3 Respuesta del estado ante problemática agraria (con énfasis en el ámbito presupuestario)
Miriam Suyuc
- 4 Más de 7,000 comunidades rurales sin servicios públicos de salud, deuda pendiente del estado/gobierno que viola el derecho a la salud
Edna Calderón
Nuria Mejía García
- 5 Un estado en deuda con las mujeres
Ana Patricia Castillo Huertas
- 6 Migración rural en Guatemala
Virgilio Reyes
- 7 Empleo juvenil rural
Mario Celada
- 8 Resistencia y lucha por la defensa y recuperación del territorio y el acceso a la tierra en Guatemala
Leocadio Juracán
- 9 Pueblos indígenas, estado, proceso de consulta y conflictividad social
Gustavo Palma Murga
- 10 El mercado global y el trabajo en las plantaciones de palma en Petén
Laura Hurtado Paz y Paz