

INTERNATIONAL LAND COALITION  
COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL ACCESO A LA TIERRA

ANÁLISIS Y PERSPECTIVAS

# Acceso a la tierra y reconocimiento de los derechos sobre la tierra en GUATEMALA.

**MAURO Annalisa (Coalición)**

**MERLET Michel (IRAM)**

**Junio 2003**

• **La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra**

Secrétaria al FIDA

107, Via del Serafico 00142 Roma Italia

Tél. : 39 06 54592445 • Fax : 39 06 5043463

[coalition@ifad.org](mailto:coalition@ifad.org) • [www.landcoalition.org](http://www.landcoalition.org)

• **iram Paris** (siège social)

49, rue de la Glacière 75013 Paris France

Tél. : 33 (0)1 44 08 67 67 • Fax : 33 (0)1 43 31 66 31

[iram@iram-fr.org](mailto:iram@iram-fr.org) • [www.iram-fr.org](http://www.iram-fr.org)

• **iram Montpellier**

Parc scientifique Agropolis Bâtiment 14 •

34397 Montpellier cedex 5 France

Tél. : 33 (0)4 99 23 24 67 • Fax : 33 (0)4 99 23 24 68

[iram34@iram-fr.org](mailto:iram34@iram-fr.org)

## Indice

<b>1. RASGOS ORIGINALES DE LA HISTORIA AGRARIA GUATEMALTECA</b>	<b>5</b>
<b>1.1. Una concentración de la tierra muy alta</b>	<b>5</b>
<b>1.2. El peso de la herencia colonial</b>	<b>6</b>
1.2.1. Un sistema de derechos sobre la tierra construido desde el poder del Rey	6
1.2.2. Derechos sobre la tierra, derechos sobre los pobladores	9
<b>1.3. Independencia, y absolutismo de las mal llamadas reformas liberales</b>	<b>10</b>
<b>1.4. El fallido intento de fomentar un capitalismo moderno con una reforma agraria moderada</b>	<b>16</b>
<b>1.5. Improbables mercados de tierras</b>	<b>18</b>
<b>2. HACIA UN DESARROLLO RURAL PARA TODOS</b>	<b>20</b>
<b>2.1. Los acuerdos de paz y la cuestión de la tierra</b>	<b>20</b>
<b>2.2. Las dinámicas actuales</b>	<b>22</b>
2.2.1. Emergencia de sectores dinámicos de pequeños productores mercantiles	22
2.2.2. Dificultades de algunos sectores de la gran producción	24
<b>2.3. Distintas visiones</b>	<b>25</b>
<b>3. CONTRIBUCIONES AL DEBATE Y ALGUNOS ELEMENTOS PARA AVANZAR</b>	<b>27</b>
<b>3.1. Profundizar la reflexión sobre algunos aspectos conceptuales</b>	<b>27</b>
3.1.1. Legitimidad de los derechos sobre la tierra: ¿ De donde viene ?	28
3.1.2. Propiedad de la tierra: ¿ de que estamos hablando ?	28
3.1.3. ¿ Pueden mecanismos de mercado de tierra alcanzar los objetivos deseados de optimización de los recursos para el país ?	30
<b>3.2. Algunos puntos centrales que requieren apoyo</b>	<b>33</b>
3.2.1. Ayudar a documentar las ventajas de la producción familiar y a formar los profesionales que el país necesita	33
3.2.2. Avanzar en la gestión local de los territorios	33
3.2.3. Encontrar las rutas para caminar hacia adelante sin tropiezo	34

<b>4. PAPEL Y ACCIONES DE LA COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL ACCESO A LA TIERRA</b>	<b>35</b>
<hr/>	
<b>4.1. La Coalición Internacional para el Acceso a la tierra</b>	<b>35</b>
<b>4.2. Antecedentes, acciones en curso en Guatemala y perspectivas</b>	<b>38</b>
<b>4.3. Tierra y Desarrollo en Guatemala. Plan dinámico de las actividades de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra en Guatemala 2003-2005:</b>	<b>41</b>
4.3.1. <i>Acción:</i> Foro internacional sobre Tierra y Desarrollo	41
4.3.2. <i>Acción:</i> Grupo Tierra, discusión entre los donantes alrededor del tema tierra	42
4.3.3. <i>Acción:</i> Fortalecer el papel de las asociaciones de base en el acompañamiento a los pobres rurales en los procesos pre- y post adquisición de tierra	42
4.3.4. <i>Acción:</i> Analizar y construir sobre las experiencias positivas en Guatemala	43
4.3.5. <i>Acción:</i> Proyecto piloto para implementar un fondo de tierra manejado totalmente por una organización no gubernamental (basándose en la experiencia del FEPP, de Ecuador)	43
4.3.6. <i>Acción:</i> Articulación con el sector de las investigaciones para llenar las lagunas de conocimientos existentes en Guatemala en torno al tema tierra.	44
4.3.7. Observaciones finales	44
<b>4.4. Alianza en torno a la tierra a favor del desarrollo nacional</b>	<b>45</b>
<b>5. ANEXOS</b>	<b>46</b>
<hr/>	
<b>5.1. Guatemala. Datos del país (fuente: FAO).</b>	<b>46</b>
<b>5.2. Acrónimos y abreviaturas</b>	<b>47</b>
<b>5.3. Personas e instituciones entrevistadas por la misión</b>	<b>49</b>
<b>5.4. Bibliografía utilizada</b>	<b>50</b>

Este documento ha sido preparado a partir de la misión de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, (International Land Coalition, anteriormente Coalición Popular para erradicar el hambre y la pobreza) integrada por Annalisa Mauro (Coalición) y Michel Merlet (IRAM), que se desarrolló en Guatemala del 3 al 11 de Marzo de 2003. Su objetivo es de compartir la reflexión de la misión sobre algunos aspectos centrales de la cuestión de la tierra en este país e iniciar la formulación de algunas recomendaciones para la Coalición y los Organismos que la componen y trabajan en Guatemala.

# 1. Rasgos originales de la historia agraria guatemalteca

## 1.1. Una concentración de la tierra muy alta

Guatemala se caracteriza por tener una economía fundamentalmente agrícola, por un alto grado de concentración de la tierra, por el peso mayoritario de su población indígena y por los fuertes niveles de exclusión de los cuales es objeto una parte importante de su población total.

El coeficiente Gini, un indicador que mide la desigualdad del acceso a la tierra, es uno de los más altos del mundo, y probablemente el más alto de la región centroamericana. En 1979, fecha del último censo agropecuario, el 64,5% de las tierras estaba concentrado en apenas el 2,6% de las fincas; el coeficiente Gini para Guatemala era de 0,88. La fuerte expansión de la frontera agrícola durante las dos últimas décadas hizo crecer el área agropecuaria de alrededor de unos 32% pero no se tradujo por una reducción del nivel de desigualdad del acceso a la tierra<sup>1</sup>.

Está ampliamente demostrado que los países que tienen una distribución relativamente igualitaria de la tierra han tenido históricamente niveles de desarrollo superiores a los que se caracterizan por un acceso muy desigual a la tierra<sup>2</sup>. Guatemala no logró llevar a cabo como

---

<sup>1</sup> Más bien, el análisis de las tabulaciones de la encuesta ENCOVI del año 2000 sugiere que el coeficiente Gini aumentó probablemente un poco. Para tener una idea en términos comparativos, el índice Gini para Nicaragua era de 0,79 en 1963, antes de la reforma agraria, y se estima ahora en 0,71 (último censo agropecuario, 2001). En los países con un acceso relativamente igualitario a la tierra, este índice varía de 0,20 a 0,40.

<sup>2</sup> Ver por ejemplo Deininger y Squire, New ways of looking at inequality and growth, Banco Mundial, DEC notes # 28, Febrero 1997.

la mayoría de los países vecinos un proceso efectivo de reforma agraria, ni tampoco estableció otros tipos de políticas agrarias o fiscales que hubieran podido tener como efecto un acceso más igualitario al recurso tierra.

Si bien las reformas agrarias de México, Honduras, El Salvador y Nicaragua tuvieron características y niveles de profundidad muy distintos, ayudaron a crear condiciones más favorables para un desarrollo nacional sostenible<sup>3</sup>. El intento de creación de condiciones favorables para un desarrollo capitalista moderno que se realizó temprano en Guatemala en la mitad del siglo XX con los gobiernos de Arevalo y Arbenz fue rápidamente revertido. La intervención norteamericana<sup>4</sup>, y la estructura social y económica del país no permitieron estas transformaciones.

La situación de guerra civil y de enfrentamiento armado que ha vivido Guatemala hasta la firma de los Acuerdos de Paz en 1996 se nutrió de esta situación de extrema desigualdad del acceso a la tierra y de exclusión de un altísimo porcentaje de la población de los procesos de desarrollo.

## 1.2. El peso de la herencia colonial

Si la historia agraria de Guatemala tiene muchos rasgos en común con la historia de los países vecinos, debido al desarrollo de las civilizaciones del mismo origen en la época precolombina y a procesos globalmente similares de colonización por los españoles, presenta en la actualidad características originales que la distinguen de los otros. Sin tener la ambición de analizar en detalle las razones profundas de estos procesos de diferenciación, lo que requeriría un estudio de historia agraria comparativo que obviamente sale del alcance de este informe, intentaremos subrayar algunas diferencias que incidieron en el proceso de constitución de la estructura agraria actual.

### 1.2.1. Un sistema de derechos sobre la tierra construido desde el poder del Rey

---

Con la colonización española y las bulas papales de 1493, la Corona española se adueñó de todos los territorios de la región. A partir de este momento, empezó a asignar o a vender los

---

<sup>3</sup> Si México se hubiera quedado con el altísimo nivel de concentración de la tierra que alcanzó durante la dictadura de Porfirio Díaz (gigantescos latifundios ampliados con la privatización de las tierras comunales: 0,2% de los propietarios poseían el 87% de las tierras), no tuviera el nivel de desarrollo y de industrialización que hoy conocemos. Más allá de las críticas que se pueden formular sobre las formas políticas y sociales que tomó el reparto agrario y de sus límites, es ampliamente reconocido el hecho de que la revolución agraria mexicana del inicio del siglo XX jugó un papel decisivo en la modernización del país y la constitución de las bases para su desarrollo.

<sup>4</sup> En defensa de los intereses de la United Fruit Company, entre otras razones. Brockett, Charles, Transformación agraria y conflicto político en Guatemala, 1944-86, in Cambranes J.C., 500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. Flacso, Guatemala, 1992. tomo 2, p.7.

derechos sobre la tierra a quienes estimaba conveniente, a los conquistadores con las "mercedes reales" de tierra, a los españoles que se instalaron en América, pero también a las comunidades indígenas que habían sido desposeídas por ella de sus derechos originales a raíz de la conquista. La reducción de los pueblos indígenas, la reorganización de sus viviendas, de sus tierras de labor, y de sus estructuras sociales con el fin de que puedan trabajar para los españoles y pagar el tributo se acompañaba de una "dotación" de tierras por la Corona. Trágica ironía de un despojo tan absoluto y de una sumisión tan feroz que negaba todo derecho anterior a los primeros habitantes.

El Estado nacional, después de la independencia, recibió en herencia este derecho del Rey sobre todo el territorio y continuó otorgando títulos que expresaban el traspase de las tierras del dominio público al dominio privado. En este proceso de constitución de los derechos de propiedad desde arriba, el título juega un papel fundamental, y se presenta como estando al origen de la adquisición de los derechos. Cuando se habla de "título real", la palabra real no se refiere a la realidad, (del latín *res*, la cosa), sino al rey y a la realeza (del latín *regalis*).

El proceso de cesión o de venta esta presentado como estando "al origen" de los derechos: uno es dueño de una parcela de tierra porque recibió del Rey o "compró" al Rey<sup>5</sup> una determinada cantidad de caballerías. Tanto la Corona Española como el Estado han utilizado este proceso de cesión de derechos como una fuente de recursos, los cuales eran proporcionales a las áreas vendidas. Se entiende desde entonces que el área haya adquirido desde el inicio una gran importancia. El registro de los títulos y la conservación de los mapas correspondientes están en el corazón del dispositivo de administración de tierras que nace del sistema real.

Este proceso de constitución de los derechos desde arriba no tiene un carácter universal. En la mayoría de los países que no han sido sometidos durante los últimos siglos a procesos coloniales, los derechos sobre la tierra nacen de las dinámicas de los actores sociales y de sus luchas desde el territorio. Podemos decir que los derechos se constituyen en estos casos desde abajo (ver el recuadro # 1).

Distinguir los dos grandes tipos de constitución de los derechos sobre la tierra desde abajo y desde arriba es muy útil para comprender las diferencias existentes en los sistemas de administración de tierras en el mundo. No obstante, hay que subrayar que en todos los casos, se produce, en un momento o en otro, un fenómeno de extinción de los derechos pasados. Si excluimos como elemento explicativo el argumento religioso que sustenta la decisión del Papa Alejandro VI cuando decide que las tierras de América pertenecen a los reyes españoles y portugueses, el fundamento real de los derechos de la Corona Española se funda, en última instancia, en la prescripción de los derechos de los pueblos indios derrotados.

---

<sup>5</sup> o más adelante al Estado

Si durante la época colonial, el acceso legal a la tierra se hizo fundamentalmente sobre la base de mecanismos de cesión de derechos desde arriba, se implementaron también procesos que apuntaban a reconocer a posteriori derechos adquiridos en el terreno<sup>7</sup>. Es el caso de las

#### recuadro # 1

##### EL OTRO TIPO: LA CONSTITUCIÓN DE LOS DERECHOS SOBRE LA TIERRA DESDE ABAJO

Los distintos regímenes de tenencia de la tierra y los distintos sistemas de administración de derechos que se construyen desde abajo parten todos de un proceso de reconocimiento de situaciones de hecho. Se hacen y deshacen en función de los cambios de las relaciones de fuerza que prevalecen entre los distintos actores. Se consolidan con el tiempo a través de diversos procesos, los que no necesariamente coinciden con la justicia social.

El reconocimiento social es esencial para que se puedan consolidar los derechos en el tiempo. Para que estos puedan adquirir fuerza legal, la sociedad debe normar las condiciones de prescripción de los derechos anteriores. Por esta razón, la usucapión (o prescripción adquisitiva) ocupa un lugar especial en el derecho de los países europeos.

Los contratos privados de compraventa de algunos derechos, siempre cuando sean públicos, ayudan a legitimar los derechos. Los derechos de una persona o de un grupo tienen que tomar en cuenta los derechos adquiridos por los vecinos. Al momento de hacerse una transacción, el reconocimiento social de los derechos que uno adquiere sobre una tierra empieza con el reconocimiento por los vecinos y colindantes. En estos mecanismos, se entiende que el conocimiento de los linderos de la parcela sea más importante que la medición del área en sí.

Los sistemas de constitución de los derechos desde abajo suponen la existencia de mecanismos eficientes de resolución de conflictos y de mediación<sup>6</sup>. Estos pueden ser o no ser democráticos. Si no existen, el uso de la fuerza física se vuelve inevitable.

Con la constitución de los derechos desde abajo, el Estado también tiene derechos sobre su territorio: puede establecer reglas, políticas, e incluso cobrar impuestos sobre las tierras. En este caso, requiere de un instrumento específico, el catastro, que tiene un objetivo fundamentalmente fiscal. Este catastro no garantiza ni valida los derechos que se constituyen y consolidan por otros mecanismos.

"composiciones" de tierra a través de las cuales la Corona concedía derechos a personas o grupos que se habían apoderado de extensiones de tierra sin tener el título real correspondiente. Los constantes procesos de "remedida" de las tierras, importantes para actualizar derechos que se habían modificado con el tiempo, responden a una preocupación similar. En ambos casos, era necesario un proceso de "compra" o de cesión, de manera tal que no se violentara uno de los principios fundadores del poder colonial. Pero estos cambios tenían que basarse en un cierto reconocimiento social local; de lo contrario, revueltas y conflictos hubieran estallado permanentemente. Sin embargo, el proceso no implicaba

<sup>6</sup> Por supuesto, se generan también conflictos en los sistemas de propiedad *desde arriba*.

<sup>7</sup> Palma M, Taracena A., y Aylwin O. Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz. FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA, 2002.



explícitamente mecanismos de gobernabilidad local para la búsqueda de algún consenso, ni ejercicio alguno de resolución de conflictos a nivel local. Se trataba de un proceso vertical de actualización en el cual el Rey (o más tarde el Estado independiente) dictaba su resolución.

A partir de 1542, la administración de los derechos sobre la tierra se hizo en el ámbito de las Audiencias, que eran las instancias responsables de representar en estas tareas a la Corona Española. El hecho de que Guatemala haya sido la sede de la Audiencia de la potencia colonial en la región explica porque estos procesos fueron aplicados con mucho más fuerza y rigor en este país que en las zonas alejadas. En parte por esto probablemente, Guatemala sufre más hoy del peso de la herencia colonial que muchos de sus vecinos.

### **1.2.2. Derechos sobre la tierra, derechos sobre los pobladores**

---

Al observar desde la perspectiva actual estos procesos del pasado, olvidamos a menudo que estos derechos reales sobre la tierra no correspondían a lo que llamamos ahora "propiedad". Como bien lo recuerdan Gustavo Palma y Arturo Taracena, el orden colonial articuló estrechamente el control de la tierra y el control de la mano de obra, esencial para poder acumular riquezas<sup>8</sup>. La configuración de los pueblos de indios y las distintas medidas de encomienda, repartimiento, tributos, para proveer de mano de obra a los españoles jugaron un papel fundamental en la sociedad colonial. La distinción entre indios y criollos era un elemento constitutivo de la economía y de la sociedad. En esto también, Guatemala se distingue de sus vecinos del Sur, donde la administración colonial tuvo mucho más temprano grandes dificultades en poder controlar el proceso de mestizaje que minaba las bases mismas del poder de los criollos.

La concepción de los derechos sobre la tierra que prevaleció durante la colonia toma su origen en la España feudal. Por lo tanto, sería un error interpretar la venta de tierras bajo la época colonial como un inicio de mercado de tierra y los procesos de administración de tierra independientemente de los procesos de administración de los indios, de la mano de obra. Cuando la Corona española entrega un título de tierra a un conquistador o a una comunidad indígena, les entrega una serie de derechos múltiples, no solo sobre los recursos, sino sobre los hombres que viven dentro o cerca de estas tierras. Como lo subraya Severo Martínez, "los indios formaban parte del paisaje" y permanecerán fuertemente ligados a la tierra durante mucho tiempo, a través de modalidades que se modificaron con el tiempo, en particular con el peonaje por deudas, vigente en Guatemala hasta la mitad del siglo XX.

---

<sup>8</sup> Palma M, Taracena A., y Aylwin O. Op cit. Ver también el excepcional trabajo histórico de Severo Martínez Pelaez, La patria del criollo y la compilación de Cambranes J.C., 500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. Flacso, Guatemala, 1992. (dos tomos).

Por lo tanto, el concepto de propiedad que existía en Guatemala en los siglos XVI, XVII o XVIII no corresponde con el concepto de propiedad absoluta que se desarrollará y se impondrá más tarde, a partir de la revolución francesa<sup>9</sup>.

Haciendo un resumen sobre un tema que necesitaría ser tratado con mucho más matices, podemos decir que:

- el sistema social y económico colonial se fundó en la afirmación de la diferencia de derechos entre las razas, españoles por un lado, indios por el otro, con sistemas de organización y mecanismos de gobernabilidad específicos para cada uno, y con el principio de la superioridad de los españoles sobre los indios<sup>10</sup>
- las relaciones entre españoles e indígenas fueron principalmente de inspiración feudal, después de que se vieran los límites de la esclavitud. La Corona Española, a partir de las Leyes Nuevas, jugó un papel de mediador, de árbitro, e incluso de "protector" para limitar los abusos y las exacciones de los criollos en contra de los pueblos indios.
- los sistemas de gobierno y de administración de derechos sobre la tierra y los recursos naturales que se instauran en los Pueblos de Indios se basan en parte sobre la historia anterior de la organización de estos pero son fuertemente intervenidos por el poder colonial y por las instancias religiosas. Difícilmente podría haber funcionado el sistema colonial durante cuatro siglos sin estos mecanismos de gobernabilidad a nivel local.

¿Cómo se modifica esta situación con la independencia y como se transforman los derechos sobre la tierra?

### **1.3. Independencia, y absolutismo de las mal llamadas reformas liberales**

La independencia en Centro América materializa la victoria de los Criollos contra España, no la de los indios en contra del poder colonial. Sin embargo, la desaparición del orden colonial (segregación racial y territorial - pueblos de indios, tributo, etc.) tiene importantes consecuencias.

Se vuelve cada vez más difícil para los hacendados poder disponer de la mano de obra necesaria para establecer las plantaciones que permiten acumular riquezas (café, banano, por ejemplo). Mestizos e indígenas pueden migrar hacia las áreas vírgenes, y establecerse como

---

<sup>9</sup> En reacción contra los derechos de los señores feudales, la propiedad pretende reunir en una sola mano los antiguos derechos del señor y los derechos de los productores.

<sup>10</sup> Los mestizos eran los excluidos de la ley colonial. Sin embargo, el sistema colonial se aplicó a caracterizarlos con toda una paleta de "tonos y colores" intermedios sin que logren ocupar una posición social clara en la sociedad colonial.

productores independientes<sup>11</sup>. En Centroamérica, el siglo XIX está marcado por esta lucha entre los grupos dominantes (criollos, inmigrados recientes, nueva burguesía) y las capas populares ascendentes, mestizas e indígenas, liberadas del yugo colonial o en proceso de serlo.

Los grupos dominantes que se inscriben en un proceso de articulación al mercado mundial y de desarrollo capitalista (con el desarrollo del cultivo del café, por supuesto, pero también de otros productos) tienen, paradójicamente, que reforzar, o volver a establecer, relaciones de producción de tipo feudal para no perder el poder económico y político. En el campo de las relaciones laborales, el retorno al trabajo forzoso, las leyes en contra de la vagancia, y el auge del peonaje por deudas ilustran este fenómeno. Las reformas liberales del final del siglo XIX y del inicio del siglo XX establecen nuevas formas de trabajo servil que perduraron en Guatemala hasta 1945<sup>12</sup>.

Ocurre un fenómeno similar en torno al control del acceso a la tierra, pero bajo modalidades que vuelven su lectura más difícil. Detrás de la supuesta liberalización del acceso a las tierras, se esconde en realidad un proceso muy distinto. El principal propósito de la denuncia y venta de las tierras baldías, de la desamortización de los bienes de la iglesia, de la parcelación de las tierras ejidales y de las comunidades indígenas es bloquear el desarrollo de una agricultura familiar campesina que no solo competiría en los mercados con la gran producción sino le quitaría toda la mano de obra que necesita para sobrevivir.

En este sentido, el traslado del sistema de administración de tierras de la Colonia al Estado independiente crea las condiciones para un despojo violento. Distintas leyes y procedimientos se utilizaron para llegar a la privatización de las tierras, pasando incluso por figuras de alquileres enfiteúticos que incrementaron las tensiones entre ladinos, comunidades, y municipios<sup>13</sup>. Los grupos sociales que controlan el Estado eran los que tenían necesidad de estos despojos para mantener su situación de dominación. Detrás de una supuesta transición

---

<sup>11</sup> Lo hacen masivamente en algunos países. En Nicaragua, el control colonial sobre la población había perdido mucha fuerza durante el siglo XVIII. La masiva reconstrucción de un campesinado libre pone en peligro la dominación de la oligarquía en el siglo XIX y al inicio del siglo XX. Ver Merlet, El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina (1821-1934). La importancia del renuevo campesino y de la colonización masiva de las tierras vírgenes en el siglo XIX. Ponencia presentada en Julio 1990 en la Conferencia sobre la historia rural de América Central. San José, Costa Rica.

<sup>12</sup> con la abolición de la ley contra la vagancia y la aprobación del primer código laboral

<sup>13</sup> Ver Palma M. y Taracena A., op cit p. 46 y siguientes. "En 1877, a partir de la promulgación del decreto 170, que ordenaba redimir del censo enfiteútico a todas las propiedades que estuvieran afectas al mismo, si hizo aún más evidente el interés estatal por entrar de lleno a regular el acceso a la propiedad de la tierra. En este decreto, si bien se reconocía la utilidad que dicha figura jurídica había tenido como vía para la generalización del acceso al usufructo de la tierra, también se afirmaba que al no tenerse certeza jurídica y dominio directo sobre ella se generaba inestabilidad entre los individuos y poco valor en términos de mercado (...). Por ello, se consideraba pertinente ya no hacer más concesiones de tierra bajo dicha modalidad, y establecer normas claras para proceder a transferir la propiedad de los terrenos no acensuados pertenecientes a los ejidos municipales como de aquellos que no pagaban pensión ni habían sido cedidos a censo. (...) debían limpiarse las propiedades de todo reconocimiento de pago de intereses por concepto de censo. (...) al liberarse de todo gravamen, esas tierras podían entrar al mercado de tierras y ser adquiridas por el mejor postor."

a un funcionamiento de mercado para el acceso a las tierras, se favoreció en realidad a los criollos y a los ladinos y se aceleró la desintegración de las tierras de las comunidades<sup>14</sup>.

Es esencial analizar con detalles la manera a través de la cual se da en Guatemala la transición de las relaciones coloniales y feudales hacia la nueva relación de propiedad de la tierra que se origina con la revolución francesa. Los elementos y pistas que damos a continuación demandarían un estudio histórico jurídico más amplio. Sin embargo, aún a nivel de esbozo, ayudan a comprender y analizar los bloqueos fundamentales que persisten en la Guatemala de hoy.

La aplicación de las reformas liberales en la segunda parte del siglo XIX o el inicio del siglo XX se traduce por la introducción en América Central de importantes cambios en el derecho agrario. Se introduce con los códigos civiles y en las cartas magnas el concepto de la propiedad absoluta de la tierra. Se afirma el reconocimiento de "LA" propiedad privada como un derecho fundamental. La formulación introduce el concepto de una propiedad absoluta que rompe con la tradición feudal de derechos compartidos entre diferentes actores sociales. (ver recuadro # 2).

En la correlación de fuerzas existentes en Guatemala después de la independencia, la combinación entre la herencia colonial y los conceptos liberales llevan a un sistema mucho más radical que lo se aplicó en la Europa occidental continental, con una terrible carencia de gobernabilidad a nivel local, y la instauración de un verdadero despotismo de las nuevas capas dominantes.

---

<sup>14</sup> "Al suprimirse tal modalidad de usufructo de las tierras, se buscó garantizar el acceso directo y efectivo a la propiedad de la tierra, pero privando a las comunidades tanto de sus tierras ancestrales como de los irregulares ingresos que tenían por concepto del pago de los censos por parte de los usufructuarios. Podría decirse que a partir de este conjunto de disposiciones, se abrían las puertas para un acceso a la tierra regulado básicamente por las leyes del mercado, en el que los criollos y los ladinos, amparados en el acceso a la ciudadanía republicana, tenían una clara ventaja sobre los indígenas, enmarcados en la dinámica de una ciudadanía tutelada desde la reimplementación de las Leyes de Indias por los conservadores a partir de 1839. (...) Se trataba, en tal sentido, de un "asalto general" a la tierra, hasta entonces bajo control local. Palma M, Taracena A, op cit pag. 52 y 53.

## recuadro # 2

### LA INTRODUCCIÓN DE LA PROPIEDAD ABSOLUTA: HERENCIA DE LA REVOLUCIÓN FRANCESA.

La primera formulación de la declaración de los derechos del hombre durante la revolución francesa no decía "la propiedad es un derecho ..." sino "las propiedades son un derecho... ". Antes de la revolución, las superposiciones de derechos en un mismo terreno eran la regla, y se distinguían los derechos del señor feudal del lugar, llamada *propiedad directa*, y la *propiedad útil*, del sujeto que iba a volverse a favor de la revolución "el propietario" absoluto<sup>15</sup>. La propiedad absoluta nace así en un momento histórico muy peculiar, el de la lucha de la burguesía en contra de los derechos y privilegios feudales, convirtiéndose en un concepto ideológico central que simplifica excesivamente la realidad.

La terminología de "dominio directo" y "dominio útil" se encuentra todavía en la Constitución Política de la República de Guatemala de 1944. El artículo 93 dice textualmente:

"Art. 93. El dominio directo del Estado sobre sus bienes es inalienable e imprescriptible. Se exceptúan los excesos de la propiedad particular, los derechos adquiridos para los efectos de la titulación y los bienes muebles, derechos y acciones.

El Estado podrá otorgar, en las condiciones que determina la ley, el dominio útil de sus inmuebles rústicos con el objeto de que los trabajen, preferentemente, a colectividades, y, en su defecto a familias, a sociedades no accionadas - salvo aquellas que organice y en que participe el Estado - a individuos guatemaltecos, o a inmigrantes contratados por el gobierno. (...)"

Esta terminología desaparecerá después. La transición hacia el concepto de propiedad absoluta se profundizará cada vez más. El señor feudal tenía derechos pero también obligaciones. El Estado como heredero de la potencia colonial, hereda también algunas de estas obligaciones, como por ejemplo la de proveer de tierra a las personas que no disponen de ellas o de garantizar que el uso de la tierra esté en conformidad con el interés del país.

En América Latina, esta constatación se tradujo por el concepto de función social de la propiedad. En Guatemala, la Constitución Política de 1965 suprime este concepto, consolidando este carácter absoluto de la propiedad<sup>16</sup>.

La importación del código civil a América Latina introdujo un elemento nuevo de gran importancia en el derecho agrario: la figura de la prescripción adquisitiva, también conocida como usucapión. Es el concepto que regula el mecanismo de la construcción del derecho de propiedad desde abajo, mecanismo que prevaleció en los países europeos. No fue fácil hacer cohabitar tradiciones de derecho tan distintas: en América Latina la figura jurídica del título

<sup>15</sup> J. Comby, artículo "la imposibilidad de la propiedad absoluta", In ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.

<sup>16</sup> El artículo 90 de la Constitución de 1944 decía "El Estado reconoce la existencia de la propiedad privada y la garantiza como función social, sin más limitaciones que las determinadas por la ley, por motivos de necesidad o utilidad públicas o de interés nacional. in IPES. Tierras ociosas en Guatemala. Revista Pulso Temático Año 4 # 9, Diciembre 2001.

supletorio se utilizó para hacer posible un proceso de adquisición de la propiedad por el reconocimiento a lo largo del tiempo de una situación de posesión de hecho <sup>17</sup>.

Guatemala se diferencia de los otros países de la región por haber prácticamente borrado este elemento de derecho fundamental de su cuerpo legislativo y por haber establecido una figura

### recuadro # 3

#### LA PRESCRIPCIÓN ADQUISITIVA EN CENTROAMERICA.

Los códigos civiles inspirados del Código Napoleon, producto de la revolución francesa, distinguen dos tipos de prescripción: la *prescripción ordinaria* y la *prescripción extraordinaria*. Este mecanismo es esencial en los sistemas de construcción de los derechos sobre la tierra desde abajo.

1. La prescripción ordinaria para los bienes inmuebles requiere la posesión de la cosa o del derecho objeto de la prescripción. Esta debe ser "en concepto de dueño", pública, pacífica, y sin interrupción. Debe ser de buena fe y ser basada en un "justo título", fundamento legal de la posesión. Se puede aplicar después de un lapso de tiempo relativamente corto.
2. La prescripción extraordinaria permite adquirir la propiedad después de un tiempo más largo y no precisa ni de buena fe, ni de justo título.

La introducción de los códigos civiles constituye un proceso generalizado en América Latina en la época de las reformas liberales pero la comparación del derecho agrario guatemalteco actual con el derecho agrario de algunos países vecinos muestra diferencias sustanciales. La prescripción ordinaria esta considerada por los códigos civiles hondureño y nicaragüense después de un periodo de 10 años. En México, la duración prevista para la prescripción ordinaria es solamente de 5 años. La prescripción extraordinaria requiere 30 años en Nicaragua, 20 años en Honduras, y solamente 10 años en México.

En estos tres países, varias leyes complementarias limitaron la aplicación de este principio básico de derecho, que contradecía las prácticas vigentes en la época colonial. En Nicaragua, donde los derechos de posesión empiezan a ser reconocido a partir de un año<sup>18</sup>, la jurisprudencia ha validado la aplicación de la prescripción adquisitiva, mientras en Honduras, parece haber sido muy poco aplicada aunque los textos legales sigan vigentes.

En Guatemala, el código civil menciona únicamente la posibilidad de la prescripción ordinaria, habiéndose borrado la posibilidad de la prescripción extraordinaria<sup>19</sup>. La formulación es confusa y contradictoria: el artículo 590 precisa que los inmuebles no pueden adquirirse por ocupación y que los que no estén reducidos a propiedad particular pertenecen a la Nación, mientras el artículo 651 precisa que "el dominio sobre bienes inmuebles y demás derechos reales sobre los mismos, se adquiere por prescripción, por el transcurso de diez años".

<sup>17</sup> A la vez siempre existen dudas en cuanto a la aceptación de la palabra supletoria. Se menciona a menudo que se hace un título supletorio cuando el "verdadero título" se ha perdido, para reemplazarlo, pero, en fin de cuenta, poco importa la justificación ideológica: se trata de un mecanismo completamente distinto en su naturaleza del mecanismo de titulación desde arriba.

<sup>18</sup> siempre cuando esta posesión se ejerce en "concepto de dueño" y sin relaciones o acuerdos previos con otra persona que tuviera derechos sobre el terreno.

<sup>19</sup> Sería interesante investigar en que fecha exacta se produce este cambio importante.

que suma la herencia colonial de constitución de los derechos desde arriba con el concepto absolutista de la propiedad. (ver recuadro # 3).

Persisten rasgos obvios del régimen colonial con el mantenimiento en la constitución actual de Guatemala de la obligación para el Estado de proteger a los indígenas y de dotarlos de tierras.<sup>20</sup> Reconoce que los indígenas podrán seguir administrando en forma especial las tierras que "históricamente les pertenecen", pero no precisa como esto significa un régimen de tenencia distinto al régimen de propiedad dominante.

La redacción de la actual Constitución de Guatemala "garantiza la propiedad privada como un derecho inherente a la persona humana. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley" (Art. 39).

La figura de la propiedad absoluta cumple un papel fundamentalmente ideológico. En la realidad, por no ser la tierra un bien como los otros, el concepto absolutista es incompatible con la práctica. Incluso los países que han empujado hasta el extremo este concepto<sup>21</sup> reconocen que el Estado mantiene la facultad y el deber de velar por el bienestar de todos y que la propiedad tiene que ser limitada para que este bienestar se logre. De hecho la constitución guatemalteca especifica que "El Estado garantiza el ejercicio de este derecho (de propiedad privada) y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos"<sup>22</sup>. De manera similar, el código civil guatemalteco introduce "limitaciones de la propiedad" en los artículos 473 a 494, empezando con las disposiciones de leyes especiales, e incorporando las "servidumbres establecidas".

¿Cómo se manejan estas restricciones, con que dispositivos de definición de políticas y de toma de decisión? Es allí donde la herencia colonial vuelva a ser muy pesada. Las normas de las comunidades indígenas, el derecho consuetudinario hasta hace poco no era formalmente reconocido y fuera de los territorios indígenas, las prácticas verticales de administración de los derechos sobre la tierra no permitieron la constitución de mecanismos de gestión local que hubiera permitido reconocer derechos a otros sujetos que El propietario.

---

<sup>20</sup> La Constitución vigente en Guatemala reafirma en sus artículos 66, 67 y 68 el concepto de protección por el Estado de las comunidades indígenas, aunque lo haya muy poco aplicado durante los últimos 150 años. " ... mediante programas especiales y legislación adecuada, el Estado proveerá de tierras estatales a las comunidades indígenas que las necesiten para su desarrollo".

<sup>21</sup> Como Costa Rica en América Central, o Francia, cuya historia estuvo ligada a su nacimiento.

<sup>22</sup> Además, el artículo 40 de la Constitución reconoce la posibilidad de la expropiación con previo pago del bien a su valor de mercado, por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público debidamente comprobadas y hace referencia explícitamente a la posibilidad de expropiar las tierras ociosas. El artículo 41 garantiza la "protección al derecho de propiedad" prohibiendo "la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias", precisando la prohibición de confiscación por motivos políticos. No es casualidad que las excepciones a las declaraciones generales sobre la propiedad se refieran precisamente a la tierra, y no a otros bienes.

En conclusión, en Guatemala, el desarrollo capitalista del siglo XIX no conduce a la liberación de la mano de obra y de la tierra, ni a la creación de los mercados correspondientes. Es lo contrario que se produce, con el retorno aún más pronunciado que en los países vecinos a relaciones serviles y feudales, sin que existan mecanismos locales o lejanos de regulación. La gran producción capitalista cafetalera (con una fuerte presencia alemana) o las plantaciones bananeras (con la presencia de la United Fruit Company) se desarrollaron aprovechando las condiciones heredadas de la situación colonial, tanto en lo que concierne los regímenes de tenencia como la situación de la mano de obra. Como en México en la misma época, y en menor medida en otros países del istmo centroamericano, se da entonces un proceso de concentración de la tierra en manos de un reducido grupo de personas.

#### **1.4. El fallido intento de fomentar un capitalismo moderno con una reforma agraria moderada**

En México, en El Salvador, en Nicaragua, amplios movimientos revolucionarios nacieron en reacción a estas transformaciones. Estallaron también en Guatemala numerosas revueltas y actos de resistencia, duramente reprimidos, pero hay que esperar 1944 para que tenga lugar en este país una iniciativa reformista nacional. Fueron los gobiernos de Arevalo y Arbenz que impulsaron por primera vez una serie de cambios políticos y legislativos fundamentales que tocaban los dos temas de la gestión de la tierra y de la fuerza de trabajo, con el objetivo de crear condiciones para un desarrollo capitalista moderno y de levantar los obstáculos que mantenían a Guatemala como un país dependiente y extremadamente pobre.<sup>23</sup>

Estos dos gobiernos modernizaron la infraestructura y centraron su política en :

- la abolición del trabajo forzoso en el medio rural, estableciendo el primer código del trabajo, el derecho de huelga, el salario mínimo, apuntando de esta forma a crear un libre mercado de la fuerza de trabajo.
- la reforma agraria, a través de la expropiación de parte de las tierras ociosas y la puesta a disposición de tierras a las familias campesinas individuales, en propiedad o en arrendamiento vitalicio.

Es también en 1945 que se puso en vigor la Ley de Titulación Supletoria, "estableciendo un mecanismo por medio del cual el título de propiedad de la tierra podía ser concedido a quien la hubiese trabajado durante diez años"<sup>24</sup>. Otra ley en 1949, buscó dar temporalmente más

---

<sup>23</sup> Gleijeses, Piero. La reforma agraria de Arbenz. in Cambranes J.C., 500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. Flacso, Guatemala, 1992.

<sup>24</sup> Si bien esta ley constituía un adelanto en relación con el abordaje colonial de la cuestión de la tierra, tuvo probablemente un efecto muy nefasto para las comunidades indígenas. El acceso muy reducido de los indígenas a los mecanismos judiciales



seguridad a los arrendatarios, e intentó obligar a los terratenientes a ceder en alquiler sus tierras ociosas a productores a un precio controlado.<sup>25</sup>

El decreto 900 de reforma agraria (Arbenz, 1952) no tenía un carácter socialista ni revolucionario pero generó una amplia movilización popular y un proceso muy rápido de organización en el medio rural. Rompió así los mecanismos de control de la mano de obra, y el sistema de subordinación de los trabajadores indígenas.

Es probablemente más por esta razón que por la pérdida de parte de sus tierras que la United Fruit Company y los terratenientes, con el apoyo de los Estados Unidos y de las fuerzas armadas destituyeron a Arbenz en 1954. Las redistribuciones de tierra fueron revertidas, y las organizaciones campesinas e indígenas fueron fuertemente reprimidas.<sup>26</sup>

#### recuadro # 4

##### INTERVENCIONES NORTEAMERICANAS EN TAIWAN Y GUATEMALA EN LOS AÑOS 50

En 1954, los Estados Unidos intervienen para apoyar el derrocamiento de Arbenz, acusado de promover con la reforma agraria la progresión del comunismo. En estos mismos años, los Estados Unidos de América estaban imponiendo a los países vencidos de Asia como Taiwan o Japón, procesos de reforma agraria mucho más radicales, para crear las condiciones de un desarrollo capitalista vigoroso.

Si bien es cierto que hay que tomar en cuenta la calidad promedio de los suelos, la desproporción entre las políticas es flagrante :

1. En 1953, en Taiwan, bajo el control de los EUA, el "Land to the tiller Program" limitó a 2,9 ha el área de los propietarios de tierra, expropiando y redistribuyendo el sobrante a los campesinos.
2. En Guatemala, la reforma agraria que provocó la intervención norteamericana consideraba como intocables las fincas de menos de 90 ha, se proponía expropiar a las tierras ociosas de las fincas entre 91 y 272 ha solamente si menos de los dos tercios de las tierras estaban cultivados, y las tierras ociosas de las fincas de más de 272 ha.

Si el desarrollo en Taiwan y en Japón ha sido tan espectacular, es en gran parte gracias al impulso que dieron estas reformas agrarias y a las políticas agrícolas asociadas.

En Guatemala, la situación social y económica evolucionó de manera muy diferente, como todos sabemos.

El fracaso del intento de modernización y democratización de la mitad del siglo XX tuvo como consecuencia la persistencia de una extrema concentración de la tierra y de la riqueza y

---

el no-funcionamiento de los mecanismos de publicidad que debieron haber permitido la protección de los derechos de terceros, y el mal funcionamiento de los Registros de la Propiedad (en principio, los derechos de las tierras de comunidades eran imprescriptibles) o incluso la corrupción, transformaron el mecanismo del título supletorio en un medio más para la privatización de las tierras de las comunidades.

<sup>25</sup> José Alwyin Oyarzun, Op cit pag 81. Decreto 712, Ley de arrendamiento forzoso. Sin embargo, las modalidades usadas no nos parecen haber sido las más adecuadas. La ley obligaba a los propietarios que habían dado parcelas en arrendamiento durante los últimos cuatro años a seguir arrendándolas por dos años más.

<sup>26</sup> Handy, Jim. Reforma y contrareforma: política agraria en Guatemala, 1952-1957, in Cambranes J.C., Op.Cit., 1992.

de la exclusión y extrema pobreza de la mayoría de la población campesina e indígena. Obviamente, se debe buscar allí las causas profundas del conflicto armado interno de más de 30 años que se desarrolló entre 1962 y 1996 y tuvo como consecuencia más de 200.000 muertos.

## 1.5. Improbables mercados de tierras

Con la presencia de vastas áreas de bosques vírgenes y un proceso activo de frontera agrícola, podía esperarse una evolución positiva del acceso a la tierra, aún cuando la reforma agraria hubiese sido imposible en base a un desarrollo paulatino de un verdadero mercado de tierras.

De 1955 a 1962, se impulsaron proyectos de colonización con asignación de tierras en propiedad individual a campesinos. Se produjeron procesos de acumulación en manos de grupos sociales no campesinos. De 1963 a 1970, con la creación del INTA y dentro del marco de las políticas impulsadas por la Alianza para el Progreso, se continuó el proceso de colonización con poco impacto sobre la estructura agraria. Durante las décadas de 1970 y 1980 se intensificó la colonización en la parte Norte Baja del país (Alta Verapaz, Sur del Peten, y Franja Transversal del Norte). Pero la Empresa de Fomento y Desarrollo de El Peten (FYDEP) reprodujo y expandió, en su empresa de colonización, la estructura de tenencia polarizada tradicional de Guatemala.

A partir de la década del 80, antes el agotamiento en la disponibilidad de tierras estatales susceptibles de entregarse a campesinos demandantes, se empezó a utilizar la compra de tierras. El INTA abandonó los programas de colonización e inició un programa de "Banco de tierras" que tuvo como base la compra y reventa de tierras a grupos organizados. Se promovió el modelo de la "Empresa Campesina Asociativa", en la cual la tierra se entregaba como Patrimonio Agrario Colectivo.<sup>27</sup>

Entre 1984 y 1996, tres programas de compra de tierras se implementaron, el programa de la Fundación del Centavo (FUNDACEN), el Fondo Nacional de Tierras, y un programa impulsado por el FORELAP (Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada). Según Jaime Carrera, 7191 beneficiarios pudieron acceder a 51377 ha con el apoyo de estos programas<sup>28</sup>. En relación con la amplitud del problema agrario a nivel del país, este balance es muy poco significativo.

Estos programas funcionaron con modalidades distintas, pero todas operaron haciendo compras de fincas a precio de mercado. La FUNDACEN promovió la instalación de

---

<sup>27</sup> Fontierras: el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. Byron Garoz, Susana Guaster. CONGCOOP. CNOC. Abril 2002. IRDC Canada. Guatemala. Pag. 15 y siguientes.

<sup>28</sup> Garoz y al. Op Cit, p 25.

productores individuales, con apoyo de la USAID, patrocinado por la AGA<sup>29</sup> y al margen de las organizaciones campesinas. Consistió en un mecanismo de compra, parcelación y venta al crédito de fincas adquiridas en el mercado que permitió la creación de 1400 parcelas de 4 manzanas de promedio cada una. La iniciativa gubernamental fue aún más reducida. De 1986 a 1989, la Comisión Nacional de Tierras entregó 2430 ha a 1600 familias, preferiblemente en forma colectiva. No pudo después seguir con este mecanismo por falta de recursos.

De 1954 a 1996, numerosas leyes previeron la imposición de las tierras ociosas, e incluso a veces su expropiación, pero ninguna fue realmente aplicada.

Entre 1954 y la firma de los acuerdos de paz, el problema del acceso a la tierra siguió creciendo en importancia. Los elementos históricos que resumimos anteriormente evidencian que a mitad del siglo XX, no se había podido desarrollar un verdadero mercado de tierras<sup>30</sup>. La observación de las intervenciones y políticas de tierras que tuvieron lugar en Guatemala en las cinco últimas décadas parecen confirmar que esta situación de bloqueo persistía aún en 1996. En una situación agraria como la de Guatemala, la segmentación del mercado de tierras es extrema. Entre el mercado de los derechos de los minifundistas, que a menudo no se basa en documentos legalmente validados y el mercado de fincas de los terratenientes, no existe ninguna articulación posible. Este último mercado de derechos sobre propiedades grandes es además probablemente poco activo, salvo en momentos en los cuales, por una y otra razón, un determinado rubro de producción sufre dificultades importantes. Pero en estos casos, los productores fuertes disponen del peso necesario en el aparato del Estado para beneficiar de ayudas excepcionales, que distorsionan el mercado a su favor.

Se sabe que la producción familiar a pequeña escala tiende a ser por lo general más eficiente que la gran producción, pero estas distorsiones en los mercados y el bloqueo del mercado de derechos sobre la tierra ayudan a explicar porque no se registraron cambios significativos en la estructura agraria a pesar de la fuerte expansión de la frontera agrícola<sup>31</sup>. Al no ser la tierra una mercancía como las otras, sino algo que está inextricablemente enlazado con las instituciones humanas, está claro que aún sin distorsiones aparentes, el mercado de la tierra difícilmente podrá regularse por sí mismo<sup>32</sup>.

En Guatemala, con una estructura agraria tan polarizada y una estructura social y política todavía dominada por la herencia colonial, no debe extrañarnos que en ausencia de un

---

<sup>29</sup> Asociación General de Agricultores, representando los grandes productores.

<sup>30</sup> La reforma agraria ayuda a crear mercados de tierra activos. Se ha comprobado en varios países de América Latina. Es una de las conclusiones a las cuales llega el profesor O. Delahaye (Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela). Renta y mercado de la tierra agrícola: algunas indicaciones de los casos venezolano y chileno. Land Reform Bulletin, FAO, 1996.

<sup>31</sup> Ver Binswanger, Feder, Deininger, Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. Working Paper. Banco Mundial, julio 1993.

<sup>32</sup> Ver Merlet, síntesis del Cuaderno de propuestas sobre reforma agraria y políticas de tierras y versión completa del mismo, Politiques foncières et Réformes agraires. Cahier de propositions. APM, IRAM. Octubre 2002.

mecanismo susceptible de provocar un cambio rápido y sustancial en la correlación de fuerzas, el mercado haya fracasado en la redistribución del acceso a la tierra hacia los que hubieran podido optimizar su uso para el bienestar de las mayorías.

## 2. Hacia un desarrollo rural para todos

### 2.1. Los acuerdos de paz y la cuestión de la tierra

La firma en 1996 de los acuerdos de paz entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca constituye un evento de importancia histórica, que pone fin a un sangriento conflicto interno de más de tres décadas, y abre las puertas para la búsqueda de soluciones a la difícil situación del país, bajo la supervisión y con el apoyo de la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, MINUGUA.

Los Acuerdos de Paz reconocen que el problema de la tierra constituye una de las causas estructurales de las contradicciones que provocaron el enfrentamiento armado. Varios acuerdos contienen elementos relacionados con la tierra. Retomamos los elementos principales a continuación.<sup>33</sup>

Los acuerdos reconocen la identidad de los Pueblos Indígenas y sus derechos, insistiendo en la necesidad de eliminar la discriminación de la cual han sido víctimas. Abren la puerta para avanzar en el reconocimiento de sus normas de regulación social y de su derecho consuetudinario. El Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas reconoce la importancia especial del tema de la tierra, y aporta elementos novedosos, aunque no siempre de manera muy clara. Esta falta de claridad es manifiesta en lo que concierne la restitución de tierras comunales y la compensación de derechos, que necesitaría un análisis legal más detenido (acápito F7)<sup>34</sup>. Sigue refiriéndose al título registrado como única prueba de existencia de derechos (ver acápito F2), pero a la vez introduce elementos importantes de reconocimientos de derechos múltiples a tierras y recursos (ver acápito F6). El compromiso

---

<sup>33</sup> acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria, acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas, acuerdo para el reasentamiento de las comunidades desarraigadas por el conflicto armado .

<sup>34</sup> en particular de las condiciones de aplicación legal de la prescripción adquisitiva ordinaria. Podemos suponer que la ausencia de prescripción extraordinaria en este caso podría favorecer a las comunidades, ver el alinea c del punto F7 del acuerdo.

del Gobierno de adoptar o promover "el desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas la administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias" nos parece ser particularmente importante pero la idea, que viene a romper con el concepto de propiedad absoluta y prepara condiciones para la promoción de mecanismos locales de gestión territorial, es apenas esbozada. Tal como está redactado el acuerdo, el reconocimiento de los derechos de los Pueblos Indígenas concierne más que todo los derechos culturales y la parte correspondiente a los derechos sobre la tierra presenta avances que necesitan consolidarse.

El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria establece claramente en su introducción la necesidad de "una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos" y la responsabilidad del Gobierno de construir una Guatemala que permita una vida digna para el conjunto de su población. Insiste sobre la necesidad de la participación de todos los sectores a la definición de las políticas, y sobre la importancia de la descentralización de la decisión socioeconómica con transferencia real de recursos económicos gubernamentales a nivel local.

La parte III del acuerdo aborda el tema de la situación agraria y del desarrollo rural. A nivel concreto, contempla como medidas directas de promoción del acceso a la tierra la creación de un Fondo fideicomiso de tierras destinado a propiciar "el establecimiento de un mercado transparente de tierras" y el otorgamiento de concesiones de manejo de recursos naturales en conformidad con un uso sostenible de estos mismos.

El acuerdo promueve una reforma legal "que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas; que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional; y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo con las necesidades del desarrollo". Esta reforma contempla "simplificar los procedimientos de titulación y registro de los derechos de propiedad y demás derechos reales", crear "una jurisdicción agraria y ambiental" específica, revisar y adecuar la legislación sobre tierras ociosas, proteger las tierras ejidales, municipales. El acuerdo plantea la creación de una instancia que ayude a resolver conflictos sobre la tierra, "el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria". Sin enumerar todas las disposiciones contenidas en el acuerdo, vale subrayar que incluye la promoción de un impuesto territorial de fácil recaudación por las municipalidades, para contribuir a des-estimular la tenencia de tierras ociosas y la subutilización de la tierra y un aumento significativo del impuesto anual sobre tierras ociosas.

Si los acuerdos apuntan a objetivos esenciales y de trascendental importancia para Guatemala, los medios para lograrlos están todavía en gran parte por construirse. Podemos

dudar, en base a la historia del país que se pueda solamente a través de mecanismos de mercado corregir en un corto tiempo las distorsiones de la estructura agraria. El establecimiento de impuestos efectivos sobre la tierra será probablemente difícil, como siempre lo ha sido en una situación social y política como la que prevalece en Guatemala.

Existe un fuerte riesgo que el catastro y el registro no privilegie el manejo local, como lo piden los acuerdos. El fortalecimiento de la gestión local que sea a nivel de los territorios ladinos o de los territorios indígenas tomará tiempo.

Pero los acuerdos crearon una base para avanzar y permitieron generar una dinámica muy fuerte de participación de los distintos sectores, como se puede comprobar hoy en el país. Los acuerdos de paz y el proceso de supervisión de las Naciones Unidas permitieron una emancipación de la sociedad civil inédita en Guatemala, generaron un proceso de organización a nivel rural, y un reconocimiento de las organizaciones indígenas. De hecho, se crearon importantes espacios de negociación, se empezaron a construir alianzas con sectores distintos. En este sentido, las perspectivas que abren van mucho más allá de lo que sus propuestas concretas describen.

## 2.2. Las dinámicas actuales

### 2.2.1. Emergencia de sectores dinámicos de pequeños productores mercantiles

---

Pese a las condiciones adversas del medio rural guatemalteco, se han desarrollado durante las últimas décadas interesantes dinámicas de desarrollo que involucran pequeños productores, indígenas y no indígenas. Como lo señala AVANCSO en su cuaderno de investigación # 15, ya no se puede limitar la interpretación sobre la cuestión agraria guatemalteca al planteamiento dual del latifundio - minifundio. "*Actualmente, la realidad agraria es mucho más que eso*".<sup>35</sup> Evocaremos aquí algunas de estas dinámicas, sin prejuicio de que existan otras en otros sectores.

#### a. un cierto desarrollo de la pequeña producción de café

Aunque el café de Guatemala sea mayoritariamente producido en grandes fincas, existe un proceso de emergencia de pequeños y medianos productores. De 1988 a 1998, la producción

---

<sup>35</sup> C.E.Ordoñez, S.Kristoffer Kloft, y al, AVANCSO. Cuaderno de investigación # 15. Regiones y zonas agrarias de Guatemala. Una visión desde la reproducción social y económica de los campesinos. Guatemala, mayo 2001. p 213.

de los pequeños cafetaleros casi triplicó en volumen, llegando a representar el 9% de la producción nacional <sup>36</sup>.

Se puede suponer que si existiera un acceso más fácil a la tierra, el peso relativo de la pequeña producción cafetalera aumentaría mucho, como ha sucedido en el vecino país de Honduras, donde los pequeños productores son responsables de lo esencial de la producción del café, uno de los primeros rubros de exportación del país. En varios países de Centroamérica, la capacidad de sectores de pequeños productores de sacar cafés de calidad y de insertarse en mecanismos de comercio justo se convirtió en un importante factor de resistencia a la caída de los precios mundiales.

### **b. eficientes productores indígenas de hortalizas en el Altiplano <sup>37</sup>**

En la década de los 80, una parte significativa de la agricultura del altiplano se reconvirtió hacia la producción de hortalizas para la exportación. La intensidad de fuerza de trabajo y los conocimientos finos de agricultura que requiere la producción hortícola intensiva en un medio ecológico tan diverso hace que la producción campesina sea la más adecuada. Diferentes sistemas de integración verticales y horizontales se han desarrollado para permitir la exportación, con bondades y limitaciones relacionadas con la vulnerabilidad que puede implicar para los productores la dependencia de una cadena agroindustrial en la cual tiene muy poco control. Pero, globalmente, se mejoró el empleo y el ingreso familiar, se redujo la migración laboral y se demostró que el saber hacer de los productores indígenas representaba un gran potencial para el país.

En otras regiones, se ha desarrollado una pequeña producción mercantil campesina para el mercado nacional y centroamericano, con los cultivos de papa, hortalizas, y frutales. Los productores son minifundistas, y comercializan a través de comerciantes privados que les compran en su terreno o en mercados locales, y en algunos casos de cooperativas, como en Almolonga, una de las experiencias citadas por varios interlocutores de la misión como muy exitosas.

Los empresarios grandes guatemaltecos reconocen la eficiencia de la producción de hortalizas de los campesinos del Altiplano.

---

<sup>36</sup> E.Baumeister, Formas de acceso a la Tierra y al Agua en Guatemala. Cuadernos de Desarrollo Humano. # 2001-4. PNUD. Ver también AVANCSO, Op cit. p 32.

<sup>37</sup> AVANCSO, op cit, paginas 29 y 33.

### **c. productores forestales comunitarios ejemplares en las tierras bajas del Norte**

Durante los últimos años, las comunidades indígenas lograron obtener en concesión amplias áreas de bosques dentro del marco de la promoción del manejo sostenible de la reserva de la Biosfera Maya. De 450.000 ha de bosques tropicales que controlan las organizaciones la Asociación de Comunidades Forestales de Peten (ACOFOP) más del 70 % están certificadas por el Forest Stewardship Council. La calidad y la sostenibilidad del aprovechamiento de productos maderables y de productos no maderables han sido reconocidas a nivel mundial<sup>38</sup>.

Las concesiones forestales comunitarios del Peten han demostrado que las comunidades pueden vivir del manejo forestal y que pueden cuidar el bosque cuando se les da la posibilidad de hacerlo. Articular explotación sostenible de los recursos, protección de la biodiversidad, valorización del patrimonio cultural y actividades de ecoturismo constituye para Guatemala una perspectiva prometedora que puede llegar a tener un peso significativo en la economía del país.

#### **2.2.2. Dificultades de algunos sectores de la gran producción**

---

Otro elemento importante del panorama actual del sector rural concierne algunos problemas que la producción a gran escala debe enfrentar.

El primer problema esta relacionado con la baja de los precios de productos de exportación tradicional, siendo el ejemplo más claro en los últimos años el café. Un sector de productores empresariales de café se encuentra en crisis, principalmente donde las condiciones ecológicas no son óptimas para el cafeto y en las fincas que no habían diversificado suficientemente su producción. Las quiebras llevan a ventas de tierras. Por supuesto, la simple reproducción a lo idéntico en otras manos del mismo sistema de producción no constituye una alternativa. Un análisis comparativo de la capacidad de resistencia a la crisis de los distintos sistemas de producción existente en Guatemala ayudaría a diseñar en que dirección se podría orientar la reconversión de este sector. El FONTIERRAS podría en este caso ayudar a la transición, favoreciendo el establecimiento de unidades familiares o cooperativas viables.

Los mecanismos históricos de explotación basados en el uso de la mano de obra servil se han estado transformando a lo largo del tiempo. El peso del colonato en las fincas cafetaleras ha disminuido mucho, y un verdadero mercado laboral se ha creado, con la implementación de las regulaciones mínimas que existen en todas las sociedades modernas (salario mínimo, derecho sindical, etc.). Estos cambios obligan la gran producción a transformarse.

---

<sup>38</sup> Guatemala ocupa el primer lugar a nivel mundial en cuanto a superficies de producción comunitaria certificada, lejos antes de países que tienen áreas mucho más grandes de bosques tropicales, como Brasil, por ejemplo.



La evolución de la producción azucarera ilustra una evolución de la agroindustria que en parte responde a estos cambios del mercado del trabajo y que merecería un análisis más detenido. Los ingenios han impulsado un proceso de modernización de la producción y han optado por controlar directamente la mayor parte de las plantaciones de caña, en tierras propias o arrendadas.<sup>39</sup> Existen otras evoluciones de la gran producción, hacia lo que llaman agro-negocio, con producciones para la exportación que exigen tecnología de punta, altos niveles de inversión por hectárea, como la producción de frutas rojas (*berries*).

Pero parece que una gran parte de la gran producción guatemalteca no está transitando masivamente hacia estas formas de intensificación.

Los empresarios grandes con los cuales la misión platicó reconocían que la debilidad del mercado interno, consecuencia inmediata de la pobreza, constituía uno de los problemas mayores para el desarrollo. Esto parece indicar la posibilidad de que una parte de los sectores empresariales podría apoyar un modelo de desarrollo distinto, ya no basado en la exclusión y la discriminación de las mayorías, pero al revés en una dinámica de crecimiento que no solo se apoya en la exportación, sino también en la ampliación del consumo y de la demanda interna.

### 2.3. Distintas visiones

Uno de los importantes logros del proceso que nace a raíz de los acuerdos de paz ha sido de permitir la participación de todos los sectores sociales en la reflexión sobre las vías posibles de desarrollo. MINUGUA hizo en 2002 una síntesis de las distintas visiones de los principales actores en cuanto al desarrollo rural<sup>40</sup>. Veamos rápidamente algunas de las principales diferencias.

Los sectores representativos de los empresarios grandes, el CACIF (Comité coordinador de asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras) y la Cámara del Agro plantean una estrategia de reducción de la pobreza, de desarrollo con equidad que permita modernizar y elevar la producción agrícola, basada fundamentalmente en mecanismos de mercado, no solo con las mercancías producidas en los procesos agropecuarios o los insumos, sino también con la tierra y la mano de obra. Ambas instituciones subrayan con algunos matices que la tierra por sí sola no es fuente de riqueza, que es un "medio de producción", que requiere condiciones adecuadas para poder producir. Ambas afirman la necesidad de un mercado de libre oferta y demanda de la tierra, pero reconocen que este no

---

<sup>39</sup> Antes de 1980, controlaban solamente el 20% de la caña. En 1996-97, controlaron directamente el 79% de la producción, logrando rendimientos mayores que las fincas de abastecedores externos. AVANCSO. Op cit. p. 69.

<sup>40</sup> MINUGUA. El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: Avances entre octubre de 2000 y abril de 2002. Abril 2002. 43 paginas.

existe por el momento de manera satisfactoria y necesita ser fortalecido por intervenciones ad-hoc (mercado financiero rural, información de mercados, etc.). Ambas estiman que conviene reforzar la descentralización y las modalidades de administración territorial. Ambas consideran que la orientación agroexportadora es esencial, pero la Cámara del Agro estima que la política de apertura comercial tiene que ser administrada adecuadamente. El CACIF parece insistir más en la necesidad de consolidar la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra, mientras la Cámara del Agro enfatiza más el aspecto empresarial, con la promoción del agronegocio y manifiesta una preocupación por la ampliación del mercado interno, en complemento del mercado externo.

La Plataforma para el Desarrollo Rural (compuesta por varias ONG y organizaciones campesinas <sup>41</sup>), el CNOOC (Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas) se dan como objetivo de cambiar el modelo agroexportador de materias primas. Ambas estiman indispensables procesos de reparto de tierras o de reforma agraria que no se limiten a mecanismos de mercados para que el acceso a la tierra sea mejor distribuido. Apuntan la necesidad de una jurisdicción agraria específica, la necesidad de "función social" de la propiedad, la importancia que deben jugar los pequeños y medianos productores en el desarrollo nacional. Consideran que las políticas públicas tendrán un papel fundamental en la construcción del proyecto de desarrollo.

El Ministerio de Agricultura (MAGA), la Secretaría de Planificación y Programación, responsable de la elaboración de la Estrategia de Reducción de la Pobreza, las instancias gubernamentales tomadas en cuenta en el trabajo de MINUGUA, abogan por una "nueva ruralidad" con desarrollo humano sin exclusión, seguridad alimentaria y manejo responsable de los recursos naturales, y sobre el fortalecimiento de los gobiernos locales. Para ellos, los mecanismos existentes de acceso a la tierra (FONTIERRAS) y de mediación (CONTIERRA) constituyen herramientas adecuadas.

Existen numerosos aspectos puntuales sobre los cuales aparecen convergencias entre organismos cuyas posiciones globales son relativamente distintas: necesidad de conservar los recursos naturales, posibilidad que ofrece el turismo rural, importancia de concebir el desarrollo rural más allá de las actividades estrictamente agropecuarias, por ejemplo, pero también promoción de las iniciativas empresariales, y en particular de las pequeñas y medianas empresas.

Globalmente, se percibe en todos los sectores con más o menos fuerza la conciencia de que las cosas están cambiando, y que los viejos esquemas y las viejas ideas ya no permiten analizar adecuadamente la realidad, ni los obstáculos para lograr un desarrollo sostenible con equidad.

---

<sup>41</sup> la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO), el Centro de Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) y la Pastoral de la Tierra Interdiocesana (PTI)

Pero los discursos siguen siendo muy marcados por el pasado, que sea por el lado de los grupos empresariales o por el lado de las organizaciones campesinas.

La principal dificultad parece estar en la generación de procesos que permitan que las principales contradicciones evolucionen paulatinamente hacia opciones más favorables para las mayorías, sin llegar a niveles de antagonismo y de confrontación que pudiesen volver a poner la paz en peligro. Es probablemente más en "procesos" que permitan avanzar que en "un objetivo de modelo de desarrollo consensual" que se debe orientar el trabajo.

De hecho, más allá de las diferencias, existe una voluntad compartida de construir juntos un país con menos pobreza, con más desarrollo y riquezas. Los acuerdos de paz afirmaron este punto fundamental, y se nota que, más allá de las dificultades que naturalmente persisten, existe una creciente capacidad de reconocer las diferencias y de ver las ventajas que se pueden obtener de la diversidad, no solo biológica, sino también económica, social y cultural <sup>42</sup>.

### 3. Contribuciones al debate y algunos elementos para avanzar

#### 3.1. Profundizar la reflexión sobre algunos aspectos conceptuales

Las palabras y los conceptos que se usan para hablar de la tierra constituyen siempre trampas y se prestan a un sin número de contrasentidos. Esta dificultad se debe por un lado a la existencia de intereses contradictorios en torno a la tierra, pero no solamente. También proviene del hecho de que las realidades históricas y a veces los contextos culturales que existían cuando se definieron los conceptos difieren de los que hoy prevalecen.

Las recomendaciones constituyen una invitación a generar un proceso de profundización de la reflexión, que no parta exclusivamente de las leyes vigentes ni se ubique únicamente en el

---

<sup>42</sup> ver al respecto el capítulo dos "Del desarrollo desigual al desarrollo diferencial" del informe de MINUGUA de abril 2002, El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala.

campo legal, pero en la realidad misma de las relaciones sociales que se tejen alrededor de la tierra.

### **3.1.1. Legitimidad de los derechos sobre la tierra: ¿ De donde viene ?**

---

Las leyes cambian con el tiempo. Su adaptación y su modificación es una de las importantes funciones del poder legislativo. Pueden existir en un momento determinado contradicción entre un derecho reconocido por la ley y la posibilidad de hacer reconocer este derecho para una parte de la población. Se puede tener derechos sin tener la prueba legal de la existencia de estos derechos.

En el caso de los derechos sobre la tierra, esta cuestión es de trascendental importancia, y la discusión sobre la modernización del Registro de la Propiedad y al instauración de un Catastro multifinanciado se topa de inmediato con ella.

¿ No convendría preguntarse si el reconocimiento de los derechos a partir de la entrega de un título real es la única prueba viable de legitimidad, o si de hecho, existen otras fuentes de legitimidad que tienen otro origen ? Hacerse esta pregunta no implica necesariamente cambiar de inmediato los mecanismos legales de reconocimiento de la adquisición de la propiedad, pero obligaría a profundizar nuestra aceptación de la legitimidad. ¿ No valdría la pena abordar el tema de la prescripción, más allá de la protección de las tierras de indios y de la intocabilidad de la propiedad privada, dos conceptos heredados de la historia que de alguna u otra manera podrían ya no ser operacionales en una sociedad en proceso de modernización ?

### **3.1.2. Propiedad de la tierra: ¿ de que estamos hablando ?**

---

El concepto de "propiedad" de la tierra representa un caso ejemplar de las dificultades de vocabulario que mencionábamos anteriormente. Vimos en la primera parte de este informe algunos elementos que ayudan a comprender como se había constituido el concepto en Guatemala. Tener conciencia de donde viene esta concepción, (historia colonial e importación del concepto absolutista de la revolución francesa) y tener en mente que no constituye de ninguna forma algo universal ni eterno en las sociedades humanas ayuda a interpretar de manera diferente la realidad y a tener una mirada nueva sobre las leyes.

La promoción de nuevos mecanismos de manejo sostenible de los recursos, (cuya destrucción no afecta únicamente su propietario aparente, sino la sociedad en su conjunto), de procesos de desarrollo para toda la población, conducen a establecer normas, reglas, que constituyen en la práctica la expresión de derechos del conjunto de la sociedad sobre la tierra. Algunos de estos derechos pueden ser manejados desde el gobierno central, muchos otros no, y por eso, los procesos de descentralización, del fortalecimiento del poder local, de

gestión territorial, se vuelve cada vez más importantes. Una reflexión sobre el carácter plural de los derechos sobre la tierra, no sólo en las comunidades indígenas donde se ha perpetuado este concepto, sino en todos los sistemas de tenencia, es necesaria al mismo tiempo que se discuten las formas de registrar y proteger estos derechos.

La optimización del funcionamiento empresarial no pasa necesariamente por la propiedad de la tierra. En muchos casos, es lo contrario que ocurre. Se puede volver el acceso a la tierra como "medio de producción" más seguro sin pasar por la propiedad, como lo demuestran las estructuras agrarias de muchos países desarrollados, a través del arrendamiento o de modalidades parecidas.

Probablemente, no basta seguir distinguiendo propiedad privada, propiedad comunal, propiedad ejidal, y propiedad nacional, sino reflexionar a las distintas articulaciones posibles entre los derechos que en estos términos se esconden. El éxito de las concesiones forestales del Peten no es más que uno de los ejemplos a partir de los cuales se puede nutrir un proceso de este tipo.

¿ En este sentido, en lugar de hablar de mercado de la tierra, no convendría más bien de hablar de mercados de derechos sobre la tierra ? El valor de un predio se mide cada vez más a lo que uno puede hacer en él, que a su superficie física.

Cualquier sistema social contiene en su seno una relación contradictoria, dialéctica necesaria entre el interés particular y el interés colectivo. De esta contradicción congénita, nace la posibilidad de equilibrio, la de progreso y de evolución. Negar uno de los dos polos de la contradicción para reconocer solamente el otro lleva ineluctablemente a desastres. Esta contradicción debe ser objeto de un arbitraje <sup>43</sup>, de una mediación explícita y transparente a nivel de las instituciones de la sociedad. Las relaciones entre el Hombre y la Tierra no constituyen un detalle, sino más bien un elemento sustancial del sistema social.

En Guatemala, los acuerdos de paz establecen instrumentos de mediación y de construcción de consenso directamente relacionados con este arbitraje entre individuo y sociedad. Esta opción histórica, al renunciar a los extremos (propiedad privada sacralizada por un lado, negación del individuo y colectivismo por el otro), deja a los Guatemaltecos la gran tarea de reconstruir "los sistemas de propiedades" necesarios para que se levanten los bloqueos a un desarrollo sostenible. No se podrá evitar una redefinición de los conceptos básicos, no tanto teórica o académica, sino a partir de la práctica primero (experimentación a nivel de la sociedad), que después convendrá elevar al nivel de ley <sup>44</sup>. Las discusiones que se están

---

<sup>43</sup> El código civil napoleónico no arbitra sino yuxtapone propiedad privada e interés público, dando implícitamente prioridad a la primera.

<sup>44</sup> Las cosas nunca se hacen en la realidad en el sentido opuesto. Primero, se cambia la realidad, por lo general poco a poco, y en base a estos cambios, el peso relativo de las distintas posiciones cambia. Después, se hacen leyes para normar y oficializar cambios que ya se han experimentado de una u otra manera. Si es necesario, se puede llegar en esta etapa a proponer modificar la constitución de la República, pero esto es el último paso, no el primero.

llevando a cabo en torno al catastro ilustran este proceso, con el riesgo que representa el pensar que empezar con una ley constituye el camino más seguro, lo cual no nos parece del todo comprobado.

### **3.1.3. ¿ Pueden mecanismos de mercado de tierra alcanzar los objetivos deseados de optimización de los recursos para el país ?**

---

Antes de poder contestar esta pregunta, es necesario preguntarse cuales son las formas de producción que pueden optimizar el uso del recurso tierra para el país. No es una pregunta sencilla, y las respuestas pueden cambiar con el tiempo. Si en algún momento, son unidades familiares utilizando mucha mano de obra que pueden optimizar la producción de riquezas, en otro momento, pueden ser unidades mecanizadas con una mayor productividad del trabajo.

Lo importante es debatir de lo que se quiere, no en términos ideológicos, sino en términos económicos y sociales. Los criterios de evaluación económica no son los mismos para las empresas y para la sociedad en su conjunto. La opción de la producción azucarera modernizada es probablemente la mejor opción para la gran empresa guatemalteca de la zona Sur. ¿ Pero será la mejor opción para el país ? Puede serlo, o puede no serlo. Antes de discutir cualquier propuesta de acceso a la tierra en la Costa Sur a pequeños productores sin o con poca tierra, sería fundamental tener una idea de lo que se quiere promover y del porque. Si podemos comprobar que pequeños o medianos productores utilizarían con sistemas de producción distintos las ricas tierras de esta región de Guatemala de manera más adecuada para el país, con mayor creación de riqueza, de valor agregado por hectarea, con mayor empleo <sup>45</sup>, entonces vale la pena preguntarse de que manera se puede transitar hacia esta situación. No solo los campesinos sin tierra estarán interesados en este proceso, sino tambien los empresarios, los pobres de la ciudad, y podran darse las alianzas necesarias para alcanzar el objetivo de optimizar el uso de los recursos de una u otra manera, a través de procesos de reforma agraria o por la vía de otros mecanismos.

En el caso contrario, el debate se queda a nivel moral, a nivel de concepciones de lo que es justo y de lo que no es justo. Y si se dan en estas condiciones cambios en el control de la producción cañera, es probable que no modificaran los sistemas de producción, limitandose a reemplazar el propietario por una "empresa asociativa" que probablemente no tendrá la eficiencia económica de los sistemas actuales <sup>46</sup>.

---

<sup>45</sup> En los años 80, se demostró en El Salvador que la gran producción cañera producía mucho menos valor agregado para el país que la pequeña producción campesina vecina.

<sup>46</sup> como pasó muchas veces en las últimas décadas en Honduras, en Nicaragua en los procesos de transformación agraria !

Hemos visto que existe un incipiente reconomiento de la eficiencia de la producción familiar en algunos sectores. La gran producción empresarial también goza de un reconocimiento histórico. Lo que prima en estas evaluaciones son los criterios de éxito individual. ¿No sería útil estudiar las ventajas respectivas de las distintas formas de producción desde el punto de vista de la sociedad y considerar esta vez el interés del país en su conjunto en lugar del interés individual del dueño del negocio ?

Las respuestas de quien es más eficiente no están predefinidas, ni son conocidas de antemano. La gran propiedad que existe hoy en Guatemala no puede asimilarse toda al latifundio extensivo que dominaba el panorama agrario hace un siglo. Este sector contiene obviamente realidades productivas muy distintas. Las soluciones tradicionales de reforma agraria aplicadas en América Latina no necesariamente convienen para resolver los problemas de la estructura agraria. ¿Pero podrán hacerlo los mecanismos de mercado de tipo Fondo de tierra ? Es una pregunta que el país debe hacerse, como lo estipulaban los acuerdos de paz, después de una fase inicial de funcionamiento de FONTIERRAS.

Si se parte de la hipótesis de que la pequeña empresa familiar mercantil tiene interés para la agricultura del país, habría que evaluar cuánto tiempo se necesitaría para que un mecanismo de tipo Fondo de Tierra pueda permitir el traspaso de una parte significativa de la propiedad hacia este tipo de productores. Se podría tomar como indicador la tasa de movilidad que se observa en sistemas con mercados de tierra establecidos y calcular un indicador más adaptado a la realidad de Guatemala si fuese necesario.<sup>47</sup>

También, valdría la pena preguntarse a nivel económico sobre la transferencia global que implica la compra de esta tierra, transferencia desde los productores más pobres, llamados a jugar un papel importante en el desarrollo económico, hacia los dueños actuales de tierra. Desde el punto de vista del país, el freno a la acumulación y modernización que implicaría pagar la tierra debería poder compensarse por el uso que los vendedores darían a estos capitales. Si a nivel de una sola transacción de compra venta, las cosas pueden parecer fáciles de entender y de controlar, el asunto se complica mucho cuando estamos hablando de un proceso destinado a transformar la estructura agraria en su globalidad y no marginalmente.

---

<sup>47</sup> Con un mercado de tierras "normalmente activo" en un país desarrollado, 2 a 3 % de la tierra cambia de manos a través de compra venta cada año. En Guatemala, alrededor del 2% de los productores controlan alrededor del 65% de la tierra. Un objetivo de redistribuir a través de compraventa la mitad de este estrato superior implicaría más del 30 % de la tierra agrícola. Con un mercado de tierra que suponemos poco activo en Guatemala, hagamos como hipótesis que 1% de la superficie agrícola sea vendida cada año. Supongamos, lo que es falso, que este 1% concierna únicamente las fincas más grandes. Suponiendo que no se dan por otro lado procesos de concentración o de parcelación, se necesitarían como mínimo 30 años para que el mercado redistribuya la mitad de las fincas más grandes y supondría un mecanismo de financiamiento de largo plazo dotado de medios financieros extremadamente importantes, aun suponiendo que se logró evitar sin mecanismos de regulación evitar un proceso de especulación y alza de los precios de la tierra. En estas condiciones, se entiende porque el CNOC incorpora a su propuesta una reforma agraria con procesos de expropiación.

Como lo señala con mucha razón la Cámara del Agro, la propiedad de la tierra no basta y se necesitan otros ingredientes para que haya posibilidad de creación de riquezas. El examen de la política agrícola, de los subsidios directos o indirectos, de la protección arancelaria o de la apertura de las fronteras, deben formar parte de la discusión sobre el tipo de sociedad y de agricultura que se desea promover.

Volvemos a encontrar con el mercado una sacralización parecida a la que describimos sobre la propiedad. Regular el mercado no es un pecado, y todos los países desarrollados han usado de este mecanismo para sostener su desarrollo (ver recuadro # 5). Es una necesidad cuando se trata del mercado de una mercancía muy especial como lo son los derechos sobre la tierra.

#### recuadro # 5

##### ALGUNOS EJEMPLOS DE POLÍTICAS DE REGULACIÓN DE LOS MERCADOS DE DERECHOS SOBRE LA TIERRA EN LOS PAÍSES EUROPEOS<sup>48</sup>

**Dinamarca** ha sido el primer país en Europa en dotarse de una política agrícola moderna basada en el fomento y la modernización de la pequeña agricultura familiar, desde la mitad del siglo XVIII. Esta política contempla intervenciones en los mercados de venta y de alquiler de tierras, con el objetivo de limitar la concentración de la tierra y políticas para la instalación de los jóvenes agricultores.

**Los Países Bajos** crearon en 1950 una Fundación para la Administración de Tierras, que intervino principalmente en las zonas de colonización, asociando instancias del Estado y Organizaciones de Productores.

**Francia** ha ido muy lejos en la regulación, con un abanico de políticas que apuntan hacia la obtención de una estructura agraria deseada en cada región. Las **SAFER**, (Sociedades de ordenamiento de tierras y de instalación rural<sup>49</sup>), creadas en 1960, constituyen un organismo de intervención original sobre los mercados de venta de tierra, deben estar informadas de todas las transacciones que ocurren en su territorio; las SAFER hacen un seguimiento permanente de los precios de la tierra y pueden comprar con prioridad parcelas a un precio que corresponda a los precios observados en el mercado, aunque este sea inferior al precio pedido por el vendedor, con el fin de participar a la constitución de explotaciones familiares viables, revendiéndolas a los productores que más la necesitan. Trabajan en coordinación con el banco de Crédito Agrícola.

En el Sur de **Italia**, de **España**, de **Portugal**, se hicieron **reformas agrarias** en el siglo XX para corregir la fuerte polarización de las estructuras agrarias y servir de base al desarrollo.

Para no caer en estériles discusiones ideológicas, es aquí también a nivel local que se podrá avanzar y experimentar opciones que convengan a la realidad del país. La discusión actual de reformar el funcionamiento de FONTIERRAS incluye una propuesta de regionalización de su operación que podría constituir una excelente base de trabajo y de elaboración de propuestas. Aquí también, Guatemala podría aprovechar la experiencia de otros países, y en

<sup>48</sup> Ver Merlet, Michel. Cahier de propositions. Politiques foncières et réformes agraires. IRAM-APM. Oct. 2002. y Hernandez, María Isabel, Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa Occidental. IRAM, RESAL, Agosto 2001.

<sup>49</sup> Asocian organismos públicos y representaciones de los productores.



particular de los países europeos, que han estado regulando los mercados de tierra desde hace mucho tiempo de diferentes formas según los lugares.

Vale la pena subrayar la ventaja que representaría distinguir el problema de la propiedad del problema de los derechos a producir. La optimización del uso del recurso tierra no necesariamente se logra regulando la propiedad, o haciendo reforma agraria.

Estas cortas líneas no pretenden cerrar el tema sino más bien abrir el debate.

## **3.2. Algunos puntos centrales que requieren apoyo**

Los puntos que acabamos de sobrevolar nos llevan a precisar algunos campos que requieren de un esfuerzo especial y de apoyo de parte de las instituciones de cooperación.

### **3.2.1. Ayudar a documentar las ventajas de la producción familiar y a formar los profesionales que el país necesita**

---

La cooperación no afeciona financiar estudios, ni procesos de reflexión o de formación. Sin embargo, no se podrá dar el debate que mencionamos arriba sobre las ventajas respectivas de la pequeña producción y de la gran producción sin un esfuerzo particular de estudio, de encuestas y análisis que genere un material objetivo que no existe en el país.

Más allá de estudios puntuales, sería probablemente necesario reforzar la formación en las universidades para que los agrónomos que se preparan tengan la posibilidad de prepararse de forma tal que les permita contribuir mejor al debate nacional. Notemos que se requiere probablemente lo mismo con los juristas, sobre temas relacionados con el tema de la propiedad.

### **3.2.2. Avanzar en la gestión local de los territorios**

---

El trabajo a nivel local es particularmente importante en el momento actual. Por un lado, la descentralización, y el apoyo a los municipios constituyen eslabones básicos de la construcción de un sistema social más eficiente y democrático.

Los mecanismos locales de gestión territorial permiten superar la vieja separación existente en muchos programas de desarrollo, entre los pobres y los que no son pobres. Además el nivel local se ha revelado como siendo el más apropiado en la solución de los conflictos creados por el acceso y el uso de los recursos. Tanto los Acuerdos de Paz como las propuestas de desarrollo del CACIF destacan la importancia de reforzar los procesos de administración territorial.

Pero es también en el ámbito local que se podrán inventar los modelos de mañana y empezar a encontrar las formas de resolver en cada caso particular las contradicciones entre individuo y sociedad. Esto vale para el reconocimiento y la administración de derechos, y también para la regularización del mercado de los derechos.

La instauración de una verdadera gobernabilidad a nivel local constituye un desafío mayor al cual debe seguir aportando la cooperación internacional.

### **3.2.3. Encontrar las rutas para caminar hacia adelante sin tropiezo**

---

La cooperación tiene dificultad para apoyar procesos, más aún cuando no están definidos cuantitativamente los objetivos de antemano. Apoyar procesos significa apoyar actores, y por lo tanto aceptar riesgos. Significa renunciar a tener el control absoluto de lo que pasa y obligarse a incidir sin que los nacionales pierdan el liderazgo.

Varios puntos merecen ser señalados:

- es necesario conocer e integrar las experiencias de otros países, de otras regiones, pero no solamente la "best practices" ni las "success stories": se aprende también mucho de los errores y de los fracasos, a veces más que de los éxitos. No se pueden nunca transponer mecánicamente estas experiencias. Sirven para dar ideas, no soluciones.
- la gravedad de los problemas y la importancia del desafío obligan a ser audaces. Pero audaz no significa irresponsable, y los mecanismos utilizados tienen que ser concebidos de tal forma que los errores no sean fatales al proceso en su conjunto.
- se requiere por lo tanto mecanismos de proyectos pilotos que permitan equivocarse y aprender haciendo. De lo contrario, no se acumula capital social.
- la mediación y la cultura de paz se tiene que construir. No implica dejar de luchar para la satisfacción de sus intereses, sino luchar de otras formas. Por lo general los proyectos no favorecen el aprendizaje de la gobernabilidad, y funcionan como un pequeño estado vertical en miniatura, cuya influencia desaparece cuando se terminan los recursos. Varios organismos de cooperación internacional han iniciado procesos destinados a corregir este problema (Proyectos CDD<sup>50</sup> del Banco Mundial, Proyectos Territoriales de Desarrollo Sostenibles del la Unión Europea por ejemplo)

No siempre los efectos más importantes de las acciones son los que se esperaban. La movilización de los actores, su implicación en la formulación de propuestas, constituyen un avance considerable después de los acuerdos de paz. Una reforma que no lo resuelve todo

---

<sup>50</sup> Community Driven Development.

pero permite seguir avanzando es preferible a otra que iría más lejos pero se traduciría por un regreso hacia atrás a raíz de las reacciones que levantaría.

La principal dificultad ahora para todos los actores, que sean de la gran empresa privada, o de las organizaciones campesinas es de seguir construyendo sin volver a caer en una situación de enfrentamiento abierto y de caos.

## 4. Papel y acciones de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra

### 4.1. La Coalición Internacional para el Acceso a la tierra

#### recuadro # 6

##### MISIÓN DE LA COALICIÓN INTERNACIONAL PARA EL ACCESO A LA TIERRA

La Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra es una alianza mundial de organizaciones intergubernamentales, gubernamentales y de la sociedad civil (OSC).

La Coalición colabora con las poblaciones pobres de las zonas rurales para darles un acceso mayor y seguro a los recursos naturales, especialmente a la tierra, y permitirles participar directamente en los procesos de adopción de políticas y decisiones que afectan a sus medios de subsistencia a nivel local, nacional, regional e internacional.

La Conferencia sobre el Hambre y la Pobreza celebrada en Bruselas (Bélgica) en noviembre de 1995 y patrocinada por el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola - FIDA creó la Coalición Popular para Erradicar el Hambre y la Pobreza, que se ha convertido en la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra, con el objetivo de reavivar el apoyo a políticas agrarias que favorezcan a los pobres en los planes y programas nacionales e internacionales. Se reconoció que para ello habría que abordar problemas de larga data que se plantearon en anteriores iniciativas de reforma agraria. Esto se lograría creando a nivel nacional e internacional condiciones favorables para el diálogo sobre las políticas adecuadas y para actuaciones prácticas a nivel de las comunidades. Las organizaciones se comprometieron a formar una alianza de iguales que integrasen sus preocupaciones comunes en un solo programa: potenciar la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales mejorando su acceso a los activos productivos. Además, determinaron que la Coalición debería poner el

acento en la experiencia de la sociedad civil en sus iniciativas para conseguir derechos sobre los recursos y aumentar la participación en la adopción de decisiones.

Los interesados directos se unieron en una alianza entre iguales para intercambiar opiniones sobre los problemas existentes. Así se llegó a una perspectiva común acerca de las condiciones y estrategias para la acción. La perspectiva común reveló que las reformas y medidas de política e institucionales necesarias superaban los ámbitos y especialidades de cada uno de los interesados. También puso de manifiesto que la Coalición debería ser un espacio neutral en el que se pudiera dialogar y negociar las diferencias con un marco flexible en cuanto al grado de compromiso. Así pues, la Coalición no es una proyección de ninguno de sus asociados. Al contrario, la Coalición reconoce que las alianzas eficaces de múltiples interesados directos tienen como punto de partida la comprensión de los programas de todos los asociados, porque el valor real de una coalición radica en sumar los conocimientos y la capacidad de sus asociados, aprovechar las oportunidades de sinergia, establecer nuevas formas de colaboración entre distintos asociados e influirse mutuamente para incorporar a sus organizaciones las mejoras que se desprenden de los análisis de la Coalición, sus proyectos de demostración y las investigaciones orientadas a la acción. En este contexto, la Coalición también es un mecanismo mediante el cual las organizaciones asociadas pueden ensayar innovaciones diseñadas para fortalecer la participación de los pobres de las zonas rurales, mejorar la formación de políticas estratégicas y dirigir los recursos de forma más eficaz. La idea básica consiste en que los asociados incorporen en sus políticas y programas los resultados positivos y las enseñanzas aprendidas de las iniciativas conjuntas emprendidas por conducto de la Coalición.

La fuerza de la Coalición radica precisamente en las distintas esferas de influencia de sus socios. Los miembros fundadores de la Coalición son el FIDA, la Comisión Europea, la FAO, el Banco Mundial y el Programa Mundial de Alimentos (PMA), así como numerosas OSC y diversas instituciones gubernamentales. Esta composición refleja el objetivo de la Coalición de reunir la experiencia de la sociedad civil en un centro común con la finalidad de formular políticas y realizar programas de demostración. El número de miembros ha aumentado hasta incluir un conjunto mucho más amplio de participantes de la sociedad civil, incluidas organizaciones de agricultores, de mujeres, de personas sin tierra y de poblaciones indígenas, organizaciones no gubernamentales (ONG) y otras organizaciones comunitarias de más de 40 países, junto con otras organizaciones internacionales y bancos regionales de desarrollo, como el Banco Interamericano de Desarrollo, que se unió recientemente al grupo. Las características tan diversas de los miembros de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra le confieren una capacidad considerable para lograr mejoras tangibles uniendo las políticas y recursos de sus socios en unos programas por países coherentes y bien orientados.

Establecer asociaciones genuinas y crear nuevas formas de colaboración entre organizaciones con trayectorias muy distintas acostumbra a ser difícil. Los problemas y las difíciles

cuestiones políticas que se plantean en todo lo que respecta a la tierra hacen prácticamente indispensable que exista un mecanismo de integración neutral. En este sentido, el poder de convocatoria de la Coalición reside en el hecho de que no fija políticas, programas ni enfoques tecnológicos concretos. Su función consiste más bien en procurar establecer el espacio político necesario para dialogar sobre cuestiones relativas a la tierra, actuar como mediador y aportar reflexiones y conocimientos sobre cómo otros países y comunidades han abordado y resuelto los problemas que se presentan. Los socios de la Coalición figuran entre las organizaciones más expertas en los aspectos técnicos necesarios para mejorar el acceso a la tierra y los sistemas de ordenación de los recursos naturales. Se han unido a la Coalición para contribuir a crear el ambiente y las condiciones propicias para formular políticas adecuadas y han forjado alianzas programáticas desde el plano local hasta el mundial. Consideran que la Coalición es un mecanismo que les permite infundir el valor político necesario para abordar los obstáculos sistémicos que han perturbado las iniciativas de los pobres de las zonas rurales para obtener acceso seguro a la tierra y los elementos necesarios para mejorar la producción y los ingresos familiares, como el crédito, la capacitación, los servicios de extensión, la tecnología y el acceso a los mercados.

A fin de conseguir que se produzcan los cambios políticos y los cambios prácticos correspondientes para que los pobres de las zonas rurales puedan salir de la pobreza, la Coalición ha creado seis programas interrelacionados:

- Programa de Fomento de los Conocimientos
- Programa de Apoyo al Establecimiento de Redes
- Servicio de Potenciación de la Comunidad
- Programa de Acceso de las Mujeres a los Recursos
- Hacia una Plataforma Común para el Acceso a la Tierra
- Alianzas en torno la tierra a favor del desarrollo nacional

Estos seis programas surgieron como respuesta a las necesidades de los socios de la Coalición y de resultados de las iniciativas de promoción de la Coalición para que el acceso seguro a los recursos naturales, especialmente a la tierra, ocupara un lugar importante en los programas nacionales e internacionales. Los programas fundacionales de la Coalición fueron la Red sobre reforma agraria (ARnet) y el Servicio de Potenciación de la Comunidad (SPC). La ARnet se ha convertido en el Programa de Fomento de los Conocimientos y el Programa de Apoyo al Establecimiento de Redes. El Programa de Acceso de las Mujeres a los Recursos (PAMUR) se creó para reforzar las iniciativas de muchas organizaciones a fin de tener más en cuenta las necesidades de recursos de las mujeres. Hacia una Plataforma Común para el Acceso a la Tierra y las Alianzas en torno a la tierra a favor del desarrollo nacional fueron consecuencias naturales de los buenos resultados obtenidos por la Coalición en el fomento de acuerdos sobre cuestiones relativas a la tierra y en la creación de fórmulas de colaboración entre múltiples partes interesadas.

Las seis esferas programáticas están enmarcadas por los siguientes principios:

- promover la colaboración activa con la participación de organizaciones de la sociedad civil y organizaciones gubernamentales e intergubernamentales;
- desarrollar puntos de vista comunes y conocimientos prácticos;
- mejorar la capacidad técnica de las organizaciones y comunidades asociadas;
- potenciar la capacidad de acción de los pobres de las zonas rurales fortaleciendo sus organizaciones;
- fomentar espacios políticos abiertos y transparentes para un diálogo en el que participen quienes influyen en los cambios relativos a la distribución y ordenación de la tierra y quienes se ven afectados por esos cambios; y
- crear procesos para promover el consenso, la formulación participativa de políticas y la ejecución conjunta de programas.

Además, los programas tienen cinco características fundamentales comunes, y cada una responde a un aspecto distinto del proceso de cambio institucional necesario para crear condiciones propicias para todos los socios de la Coalición y aumentar su capacidad. Esas cinco características son:

- procurar alcanzar un mayor acuerdo común sobre las cuestiones cruciales relativas a la tierra y los recursos y sobre los desafíos conexos;
- mejorar las prácticas, enfoques, instrumentos y métodos existentes;
- adoptar nuevas prácticas, instrumentos y métodos;
- crear nuevos vínculos y asociaciones entre las comunidades, sus organizaciones representativas, los gobiernos (desde el nivel local hasta el nacional) y las organizaciones intergubernamentales pertinentes, incluyendo los organismos bilaterales; y
- mejorar los conocimientos de las partes interesadas externas sobre el alcance de las contribuciones que las OSC pueden realizar si se las acepta como socios de pleno derecho.

## **4.2. Antecedentes, acciones en curso en Guatemala y perspectivas**

La Red de Reforma Agraria ARnet ha sido establecida en el 1998, a través de una colaboración con UNRISD que ha realizado, a nombre de la misma Coalición, una investigación sobre las más representativas organizaciones campesinas y ONGs en el debate alrededor del tema tierra. El proceso de selección ha identificado *partner* nacionales y regionales relevantes que siguen siendo, en la mayoría, miembros de la Coalición. Entre los *partner* centroamericanos CONGCOOP se ha calificado como la organización responsable de la red ARnet en Guatemala.

Con CONGCOOP la relación de trabajo se estableció en 1999 con los objetivos de realizar encuentros de análisis con otras organizaciones sobre la reforma agraria y el desarrollo rural en Guatemala. El debate ha sido animado y los resultados han sido presentados en un foro público organizado en Octubre de 2000.

El debate ha animado y enriquecido propuestas sobre lo que son temas prioritarios en la agenda agraria guatemalteca (Fondo de tierras, registro y catastro, crédito rural, etc.). Los pasos realizados en el pasado han permitido a las organizaciones de base de mejorar el nivel de elaboración de las propuestas y renovar sus visiones para no destacarse desde las reales necesidades del campo. El apoyo ofrecido a CONGCOOP por la Coalición, y viceversa, sigue dando frutos para un recíproco beneficio. Los niveles de intercambios salen desde el ámbito local para amplificarse a nivel nacional e internacional, como testimonia la participación del representante de CONGCOOP apoyada por la Coalición en eventos internacionales (Fortaleza – BID; Johannesburgo WSSD; Ginebra ECOSOC y otros)

CONGCOOP además ha promovido los programas de la Coalición ofreciendo nuevas oportunidades a los grupos de base en apoyo directo a los campesinos sin tierra. En particular, el Servicio de Potenciación de la Comunidad ha sido promovido en dos departamentos guatemaltecos para apoyar UVOC (Las Verapaces) y CODECA (Mazatenango) en el establecimiento de oficinas jurídicas para la solución de problemas vinculados a la tierra. CONGCOOP ha apoyado las dos organizaciones, miembros de CNOC, en la elaboración de las propuestas y en la actuación de los programas. La experiencia de UVOC, que acaba de terminar ha servido para fortalecer y aclarar el papel de la oficina de CODECA que esta estructurándose en estos meses. Además CONGCOOP nos ha facilitado el conocimiento de otras experiencias nacionales la cuya análisis de los resultados y metodologías nos ha permitido extrapolar elementos para mejorar la eficacia del proyecto de CODECA.

¿Cuales han sido los beneficios generados por el apoyo de la Coalición a las organizaciones de base en el apoyo jurídico a los campesinos? Los informes y la supervisión directa de las actividades del proyecto implementado por UVOC nos permiten destacar la importancia del apoyo de profesionales en la solución de problemas vinculados a la tierra.

El proyecto se convirtió en una instancia que aglutina individuos y grupos, jugando un papel de inclusión social único. El apoyo jurídico a favor de individuos que siempre han sido marginados y limitados a ocupar espacios de sobrevivencia, ha demostrado ser un elemento fundamental para cambiar la percepción que tienen de sus derechos y responsabilidades, reconociéndole la dignidad de ciudadanos. Gracias al trabajo hecho por un abogado y dos procuradores<sup>51</sup> en Las Verapaces, los mecanismos de negociación y la percepción del poder en el ámbito local han cambiado radicalmente. A través del proyecto, se ha quebrado el

---

<sup>51</sup> asistentes del abogado.

círculo vicioso del poder local que reprimía la reivindicación de los derechos por los pobres, la gente tiene más seguridad y coraje por el hecho de tener el respaldo de un profesional que le pueda apoyar en las instancias formales. La oficina jurídica ha permitido evoluciones, a través de un nuevo equilibrio en las negociaciones locales: por un lado, conflictos abiertos se han convertido en procesos consensuales y por el otro conflictos que permanecían latentes pudieron expresarse finalmente y encontrar una solución. Guatemala nos enseña, también a través de esta experiencia, la multi casualidad y la multi dimensionalidad de los conflictos de tierra y la dificultad a tratarlos.

La Coalición considera que la inversión hecha en Guatemala ha permitido crear experiencias y relaciones positivas y sólidas, funcionales a la definición de un nuevo plan dinámico de actividades a nivel nacional. El objetivo de la Coalición es lo de facilitar procesos a través del aporte de otras realidades, promover un lenguaje limpio de contaminaciones ideológicas para que se pueda realmente comunicar a favor de visiones futuras colectivas, romper esquemas preconfeccionados para que los actores significativos puedan tomar decisiones oportunas y apropiadas al contexto del país.

La voluntad local de quebrar el dualismo entre sociedad - violencia y economía - disparidad determina un momento social favorable a una acción articulada de la Coalición. Además, muchos de los miembros de la misma Coalición, activos en el país alrededor del tema tierra, nos invitan a jugar un papel de diálogo e innovación.

### Perspectivas

Considerando los elementos contenidos en la primera parte del documento, se pueden definir tres aspectos particularmente relevantes por la Coalición.

1. La plena integración de la población campesina y indígena en la economía nacional
2. Identificación de sistemas de producción que puedan optimizar el uso del recurso tierra para un beneficio nacional.
3. Fortalecer el poder local de todos los sectores sociales para una gestión consensual de los recursos y destacar la importancia de la relación entre sociedad y tierra/espacio.

Estos tres aspectos nos permiten de definir una estrategia en la cual la misma naturaleza de la Coalición tiene que expresarse: un papel neutral, la construcción de espacios de diálogo, la consideración activa de las intervenciones hechas por los otros organismos multi- y bilaterales activos en el país, el posible aporte de otras realidades para reducir el riesgo de repetir los errores hechos en otros contextos.

La estrategia de intervención (vinculada a los puntos mencionados en el para 3.2.3.) se define en dos momentos distintos: el primer momento nos permite de crear pre-condiciones para



que se puedan, juntamente con el trabajo promovido a nivel nacional por sectores de investigadores y profesionales, encontrar elementos de debate que puedan servir para definir una ruta viable a favor de cambios estructurales alrededor del tema tierra en el país; el segundo momento contempla la realización del programa promovido por la Coalición y denominado *Alianza en torno a la tierra*.

La Coalición además reconoce que trabajar más como *facilitador de procesos* que como logrador de objetivos claros necesita una *flexibilidad* insita en la evolución de procesos humanos y *tiempos sociales* de muy largo plazo.

### **4.3. Tierra y Desarrollo en Guatemala. Plan dinámico de las actividades de la Coalición Internacional para el Acceso a la Tierra en Guatemala 2003-2005:**

#### **4.3.1. Acción: Foro internacional sobre Tierra y Desarrollo**

---

*Descripción:* Dos días de debate para construir nuevas visiones con el aporte de las experiencias vividas en otros países. Enfoque innovador para el sector público, el privado y los movimientos sociales.

Listado de experiencias a considerar para seleccionar los casos más adecuados a la realidad del país:

- Lecciones aprendidas en el proceso de reforma Agraria en las Filipinas – ANGOC – Tony Quizin
- Tierra y modernización el caso de México – Arturo Warmann
- Definición de una reforma de tierra y derechos de propiedad para la erradicación de la pobreza y la seguridad alimentaria – Michal Carter – The University of Wisconsin
- Erradicación de la Pobreza a través del acceso a la tierra: la experiencia de la reforma agraria en Brasil – José Eli de Veiga - Universidade de São Paulo
- Necesidades para una visión moderna del Estado sobre el tema tierra: el caso de Ecuador – Manuel Chiriboga
- Nuevas formas para acceder a la tierra: dinamización del mercado del arrendamiento de tierra. Alain De Janvry- University of California - Berkeley
- Análisis del contexto y recomendaciones para las organizaciones internacionales y los movimientos sociales – Michel Merlet – IRAM
- Construir alianzas para la tierra: el caso de Indonesia – Noer Fauzi Raciman – KPA
- Formas de gestión territorial: el caso de los programas Leader de la Unión Europea en las áreas mediterráneas pobres.
- Alianzas productivas en Colombia

- Modernización del sector del agro: el caso de Chile y Costa Rica
- Las experiencias positivas en la agricultura de pequeña escala en Guatemala.
- Lecciones aprendidas por la implementación y gestión de fondos de tierra en otros países.
- Mecanismos para la regularización del mercado de tierra, el caso francés.

*Actores involucrados:* La Coalición es encargada de la organización del evento, la selección de los panelistas y de los temas a tratar, y la lista de los participantes al foro serán validadas con unos referentes claves de la Coalición en el país.

#### **4.3.2. Acción: Grupo Tierra, discusión entre los donantes alrededor del tema tierra**

*Descripción:* Reflexiones que salen de las contribuciones presentadas al foro internacional. Nuevas formas para concebir una articulación de las intervenciones alrededor de la problemática vinculada a la tierra en Guatemala.

*Actores involucrados:* La Coalición facilitará el encuentro. Los participantes iniciales son PNUD, FIDA, FAO, Banco Mundial, BID, MINUGUA, Unión Europea, USAID, GTZ, Cooperación Holandesa, Sueca, Canadiense, Japonés, Noruega, Suiza, Francesa e Italiana, Instituciones gubernamentales: MAGA, UTJ, FONTIERRAS y CONTIERRA.

#### **4.3.3. Acción: Fortalecer el papel de las asociaciones de base en el acompañamiento a los pobres rurales en los procesos pre- y post adquisición de tierra**

*Descripción:* la experiencia acumulada por los "partner" de la Coalición en distintos países (FEPP Ecuador, Fundación TIERRA Bolivia, ULA Uganda, CARRD Las Filipinas), a parte de las realizadas en Guatemala, nos facilita la definición de acciones para fortalecer el rol de las asociaciones de base en los procesos de asistencia a los pobres rurales en el tema tierra. Saliendo de la primera experiencia de la Coalición a través de la cual ha sido apoyada UVOC, el simple apoyo jurídico se está enriqueciendo por otras componentes necesarias como la solución de conflicto, aspectos técnicos vinculados a la valuación de los parámetros en procesos de compra-venta de tierra y a la definición de planes de producción agrícola, nuevas formas organizacionales económicas y sociales y otros. La acción prevé la definición de las necesidades, una pertinente recolección de experiencias, una selección de contextos y organizaciones locales adecuadas a la implementación de la acción, una fase de transferencia de conocimientos, una fase de sensibilización del poder judicial local y una supervisión del proceso. Para reducir las tensiones posiblemente generadas a través del nuevo papel de las organizaciones de base, se invitarán unos observadores internacionales, adecuadamente capacitados, a asistir a la implementación de la acción.

*Actores involucrados:* CONGCOOP, CJDES, Fundación Toriello y otras organizaciones guatemaltecas, IDRC, Scuola Sant’Anna di Pisa, CONTIERRA y FONTIERRAS

#### **4.3.4. Acción: Analizar y construir sobre las experiencias positivas en Guatemala**

*Descripción:* En Guatemala existen ejemplos de integración de los grupos campesinos y indígenas en la economía del país, como ha sido mencionado anteriormente. Estos casos presentan la posibilidad de la articulación entre los intereses de los pequeños y grandes agricultores con resultados positivos. Material documental podría capturar casos como lo que describe las ventajas de la pequeña producción de los productores indígenas de hortalizas en el Altiplano; el caso de un alcalde que ha logrado implementar un plan territorial con colección de impuestos locales y siguiente re-inversión a favor del bienestar colectivo de la municipalidad; el caso de un grupo que ha logrado transformar la tierra, recibida a través de FONTIERRAS, en una eficiente actividad productiva; el caso de las Concesiones forestales en el Peten con un fuerte vinculo al mercado de exportación de calidad. Los casos seleccionados y analizados serán presentados y difundidos a nivel nacional para crear una sensibilización positiva en respecto a un proceso de inclusión económica y social de los grupos campesinos y indígenas.

*Actores involucrados:* CONGCOOP, Banco Mundial y la Universidad Landivar.

#### **4.3.5. Acción: Proyecto piloto para implementar un fondo de tierra manejado totalmente por una organización no gubernamental (basándose en la experiencia del FEPP, de Ecuador)**

*Descripción:* Actualmente el único mecanismo de acceso a la tierra en Guatemala es lo del FONTIERRAS que ha generado inmensas expectativas sin tener la capacidad y los recursos para poderlas atender. A través de una organización de base honesta, con fuertes raíces en el territorio y capacidades técnicas podría experimentarse un mecanismo alternativo de acceso a la tierra como lo realizado por un partner de la Coalición en Ecuador. Las ventajas de una gestión en las manos de una organización no gubernamental en lugar de una gubernamental han sido demostradas en distintas investigaciones que presentan como las distorsiones de mercado se reducen y las posibilidades de acceso por los más pobres se incrementan en el primo caso. La acción prevé el análisis del contexto para poder seleccionar la organización más apropiada a implementar el proyecto piloto, la definición de la forma más adecuada del establecimiento del fondo, los términos financieros, los servicios adicionales que la organización tiene que ofrecer a los beneficiarios, la puesta enmarca del fundo y la supervisión de los resultados.

#### **4.3.6. Acción: Articulación con el sector de las investigaciones para llenar las lagunas de conocimientos existentes en Guatemala en torno al tema tierra.**

---

*Descripción:* Este documento plantea muchas preguntas que no tienen respuestas; el propósito es de aclarar la contribución que la Coalición puede dar al actual proceso nacional y animar un debate que pueda ofrecer al Guatemala nuevas oportunidades. Unos temas requieren ser profundizados para poder tener elementos objetivos y analíticos y evitar de proponer soluciones erróneas a los problemas existentes:

- Formas de producción que puedan optimizar el uso de la tierra en beneficio de todo el país
- Sistemas mixtos de gestión individual y colectiva de la tierra. Definición de alternativas para establecer unidades familiares y cooperativas viables como resultado de la entrega de tierra por el mismo FONTIERRAS.
- Promoción eficaz del mercado de arrendamiento de tierras como forma para garantizar los derechos a producir sin pasar por la propiedad (dinamización del mercado de “derechos” sobre la tierra)
- Casos de desarrollo territorial con visión campesina

*Actores involucrados:* Universidades y centros de investigaciones locales.

#### **4.3.7. Observaciones finales**

---

Las acciones presentadas constituyen el comienzo del plan dinámico de la Coalición en el País. Los resultados de estas iniciativas iniciales permitirán identificar los pasos a seguir para que el proceso sea coherente, adecuado y eficaz.

Puede observarse que los aspectos legales y los de formación de los profesionales a través de acciones conjuntas con centros de investigaciones y universidades no han sido tomados en cuenta, sino a través de iniciativas ya en marcha promovidas por sectores calificados de la sociedad guatemalteca. La secretaria de la Coalición garantizará la articulación con los resultados de estas actividades.

#### **4.4. Alianza en torno a la tierra a favor del desarrollo nacional**

Alianza en torno a la tierra, es una iniciativa para aliviar la pobreza rural fortaleciendo la colaboración a nivel de países entre el estado, la sociedad civil y los interesados directos bilaterales e internacionales. La modalidad de establecimiento de la Alianza en Guatemala se definirá en base al debate y a las mesas redondas existentes en el país en el momento específico en el cual se considera apropiado el avio del programa.

Esta colaboración es necesaria para: a) establecer un diálogo participativo; b) mejorar la formulación de políticas; c) establecer una acción conjunta para asegurar la tenencia de los recursos a los hogares con derechos de uso; y d) aumentar el acceso a la tierra de los que no la tienen o de los que tienen muy poca.

El grupo de asociados iniciales deberá incluir a) autoridades y sectores apropiados del gobierno; b) todas las organizaciones representativas del sector agropecuario y agroindustrial; c) organizaciones no gubernamentales y de la sociedad civil (incluidas las organizaciones de personas sin tierra, los agricultores en pequeña escala, las mujeres y los pueblos indígenas); y d) instituciones intergubernamentales y donantes bilaterales

La clave para crear la Alianza en torno a la tierra consiste en motivar a los agentes para que pasen del diálogo a la acción lo antes posible dentro de un plazo razonable. Se reconoce que las cuestiones que hay que abordar tienen con frecuencia hondas raíces históricas y abarcan complejos sistemas de ordenación de la tierra que pueden no ser fáciles de superar.

El dicho de que “el éxito llama al éxito” debe orientar la determinación de las actividades iniciales. Actividades que hayan dado buenos resultados constituirán la base de la Alianza. El proceso está orientado de forma que en el ámbito de la Alianza se establezcan acuerdos y se actúe. Al lograr avances en los aspectos en que se puede establecer un acuerdo, se reducirán los obstáculos para abordar otros aspectos más difíciles.

La Alianza en torno a la tierra constituye una oportunidad para que todas las partes pasen de posturas individuales a colectivas y, de esta forma, aprovechen las posibilidades de sinergia.

## 5. Anexos

### 5.1. Guatemala. Datos del país (fuente: FAO).

**Area:** total: 108,890 sq. km, *land*: 108,430 sq. km, *water*: 460 sq. km

**Land boundaries:** total: 1,687 km. *Border countries:* Belize 266 km, El Salvador 203 km, Honduras 256 km, Mexico 962 km

**Land use:** *arable land*: 12%; *permanent crops*: 5%; *permanent pastures*: 24%; *forests and woodland*: 54%; *other*: 5%.

**Irrigated land:** 1,250 sq km (1993 est.)

**Population:** 12,974,361 (July 2001 est.)

**Age structure:**

*0-14 years:* 42.11% (male 2,789,189; female 2,674,747)

*15-64 years:* 54.25% (male 3,518,209; female 3,519,851)

*65 years and over:* 3.64% (male 220,640; female 251,725) (2001 est.)

**Population growth rate:** 2.6% (2001 est.)

**Net migration rate:** -1.84 migrant(s)/1,000 population (2001 est.)

**Infant mortality rate:** 45.79 deaths/1,000 live births (2001 est.)

**Life expectancy at birth:**

*total population:* 66.51 years

*male:* 63.85 years

*female:* 69.31 years (2001 est.)

**Total fertility rate:** 4.58 children born/woman (2001 est.)

**Ethnic groups:** Mestizo (mixed Amerindian-Spanish or assimilated Amerindian - in local Spanish called Ladino), approximately 55%, Amerindian or predominantly Amerindian, approximately 43%, whites and others 2%

**Languages:** Spanish 60%, Amerindian languages 40% (more than 20 Amerindian languages, including Quiche, Cakchiquel, Kekchi, Mam, Garifuna, and Xinca)

**Literacy:** *definition:* age 15 and over can read and write. *Total population:* 63.6%; *male:* 68.7%; *female:* 58.5% (2000 est.)

## 5.2. Acrónimos y abreviaturas

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Peten
AGA	Asociación General de Agricultores
APM	Agricultura Campesina y Mundialización
ARnet	Red sobre reforma agraria
AVANCSO	Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala
CACIF	Comité coordinador de asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras
CIEDEG	Confederación de Iglesias Evangélicas de Guatemala
CNOC	Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas
CNP-Tierra	Comisión Nacional sobre los derechos relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas
CODECA	Asociación Comités de Desarrollo Campesino
CONGCOOP	Coordinadora de ONG y Cooperativas
CONTIERRA	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra
COPART	Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida
FAO	Food and Agriculture Organization
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
FUNDACEN	Fundación del Centavo
FYDEP	Empresa de Fomento y Desarrollo de El Peten
ILC	International Land Coalition
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
IRAM	Institut de Recherches et d'Application des Méthodes de Développement (France)

MINUGUA	Misión de verificación de las Naciones Unidas en Guatemala
PAMUR	Programa de Acceso de las Mujeres a los Recursos
SPC	Servicio de Potenciación de la Comunidad
UTJ	Unidad Técnica Jurídica
UVOG	Unión Verapacense de Organizaciones Comunitarias
MAGA	Ministerio de Agricultura
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
ONG	organización no gubernamental



### 5.3. Personas e instituciones entrevistadas por la misión

Helmer Velásquez y Byron Garoz	CONGCOOP
Rafael Dario Chanchavac y Gilberto Atz	CNOC
Daniel Pascual Hernandez	CUC
Patricia Castillo Huertas	Fundacion Toriello
Edin Barrientos	Ministro de Agricultura
Vitalino Similox	CIEDEG
Sergio Fuentes	CNP Tierra
Carlos Camacho Nassar	MINUGUA
Oto Peralta	CNP-Tierra
Patricia Monje y Eduardo Figueroa	Cámara del Agro
Jesus Godínez	FONTIERRAS
Michael Collins	BID
Mario Marroquin Rivera	Banco Mundial
Mario Bay	CODECA
Carlos Morales	UVOC
Padre Rosolino Bianchetti	Associazione Chajulense Val Vaq Quayol
Maritza Ramirez e Massimiliano di Tota	MOVIMONDO
Juan Pablo Corlazzoli	UNDP
Jean Pierre Llabres	Unión Europea
Bettina Durocher	Investigadora
Alfonso Jimenez	UTJ

## 5.4. Bibliografía utilizada

- **Baumeister, Eduardo.** Formas de acceso a la Tierra y al Agua en Guatemala. Cuadernos de Desarrollo Humano. # 2001-4. PNUD.
- **Binswanger, Feder, Deininger,** Power, Distortions, Revolt and Reform in Agricultural Land Relations. Working Paper. Banco Mundial, julio 1993.
- **Cambranes J.C.,** editor. 500 años de lucha por la tierra. Estudios sobre propiedad rural y reforma agraria en Guatemala. Flacso, Guatemala, 1992. Dos tomos.
- **Carrera, Jaime Arturo.** El estudio de mercado de tierras en Guatemala. CEPAL, Santiago de Chile, Julio de 2000.
- **CNOC,** Propuesta de Desarrollo Rural. Plataforma política de la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas. Guatemala, Enero 2000.
- **Comby, J.** Artículo "la imposibilidad de la propiedad absoluta", In ADEF, Un droit inviolable et sacré, la propriété. Paris, 1989.
- **CONGCOOP,** El catastro: instrumento para el desarrollo nacional. Guatemala. Febrero 2001.
- **Deininger y Squire,** New ways of looking at inequality and growth, Banco Mundial, DEC notes # 28, Febrero 1997.
- **Delahaye, Olivier.** (Facultad de Agronomía, Universidad Central de Venezuela). Renta y mercado de la tierra agrícola: algunas indicaciones de los casos venezolano y chileno. Land Reform Bulletin, FAO, 1996.
- **Fundación Guillermo Torriello,** Análisis de la política de acceso a la tierra. Un aporte para la discusión. Guatemala. Octubre 2000.
- **Garoz, Byron y Guaster, Susana.** Fontierras: el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. CONGCOOP. CNOC. Abril 2002. IRDC Canada. Guatemala.
- **Gobierno de Guatemala.** Acuerdos de paz.
- **Gobierno de Guatemala.** Código Civil y sus reformas. Decreto numero 106. Librería jurídica. Guatemala. 2003.
- **Gobierno de Guatemala.** Constitución de Guatemala.

- **Hernandez, Maria Isabel**, Ejemplos de políticas de tierra en varios países de Europa Occidental. IRAM, RESAL, Agosto 2001.
- **IPES**. Tierras ociosas en Guatemala. Revista Pulso Temático Año 4 # 9, Diciembre 2001.
- **Martínez Pelaez, Severo**. La patria del criollo. EDUCA.
- **Merlet, Michel**. El siglo diecinueve en Nicaragua. Auge y derrota de la vía campesina (1821-1934). La importancia del renuevo campesino y de la colonización masiva de las tierras vírgenes en el siglo XIX. Ponencia presentada en Julio 1990 en la Conferencia sobre la historia rural de América Central. San José, Costa Rica.
- **Merlet, Michel**. síntesis del Cuaderno de propuestas sobre reforma agraria y políticas de tierras y versión completa del mismo, Politiques foncières et Réformes agraires. Cahier de propositions. APM, IRAM. Octubre 2002.
- **MINUGUA**. El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: Avances entre octubre de 2000 y abril de 2002. Abril 2002.
- **MINUGUA**. La situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz. Mayo 2000.
- **Ordoñez, C.E., Kloft Kristoffer, S. y al, AVANCSO**. Cuaderno de investigación # 15. Regiones y zonas agrarias de Guatemala. Una visión desde la reproducción social y económica de los campesinos. Guatemala, mayo 2001.
- **Palma M, Taracena A., y Aylwin O**. Procesos agrarios desde el siglo XVI a los Acuerdos de Paz. FLACSO, MINUGUA, CONTIERRA, 2002.
- **Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala**. Desarrollo humano, mujeres y salud: quinto informe 2002. Guatemala. 2002.
- **Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala**. Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano. Informe 2000. Guatemala. 2000.