

Abriendo Brecha

(Una propuesta de desarrollo rural)

Plataforma Agraria

Asociación de Sololatecos Unidos por el Desarrollo Integral (ASUDI)

Asociación para el Desarrollo Integral en Quiché – Kumool (ADIQK)

Comunidades de Población en Resistencia de la Sierra (CPR-Sierra)

Coordinadora Marquense Madre Tierra Nan Tx' Otx'

Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC)

Movimiento de Trabajadores Campesinos de San Marcos (MTC)

Sociedad Civil para el Desarrollo de Colimba (SCIDECO)

Unidad del Movimiento Campesino Génova-Flores (UMCAGEF)

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (AVANCSO)

Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH)

Colectivo Madre Selva

Fundación Manuel Colom Argueta

Pastoral de la Tierra Interdiocesana (Pastorales de la Tierra de

Quetzaltenango, Quiché y San Marcos)

Vecinos Mundiales

Guatemala, octubre de 2003.

Abriendo Brecha
(Una propuesta de desarrollo rural)

1a. Edición: octubre, 2003.

Ediciones Plataforma Agraria
Guatemala

Redacción y edición: Rosalinda Hernández Alarcón
Diseño y diagramación: Viviana Gordillo y Daniel Castillo
Fotos: Jacqueline Torres, Antonio Jiménez, Javier Mendoza y Fernando Soto.
Diseño de logotipo: Mercedes Cabrera

Publicación apoyada por las entidades internacionales de cooperación:
Action Aid, Fundación Moriah y Pan para el Mundo.

Índice	página
Presentación	3
Diagnóstico problemática rural	4
Repaso histórico	
Críticas al modelo agro-exportador	
Alcances de los Acuerdos de Paz	
Organización social	
Vacíos fundamentales de la legislación agraria	
Cambios profundos	26
Cinco lineamientos generales	
Marco global de los cambios	
Nuevo enfoque de desarrollo rural	
Ocho líneas de acción:	
1) Fortalecer el movimiento y organización rural	
2) Democratizar el acceso a la tierra y otros recursos	
3) Promover la productividad a diferentes niveles	
4) Fomentar la infraestructura productiva	
5) Romper con la dependencia tecnológica	
6) Impulsar la participación activa de mayas y no mayas en el manejo del patrimonio natural	
7) Reconocer distintos ámbitos de ejecución	
8) Promover cambios legislativos	

Presentación

Abriendo Brecha es una propuesta de desarrollo rural amplia y comprensiva que quiere dar respuesta a la –por mucho tiempo- postpuesta discusión sobre cómo puede la sociedad guatemalteca abrir esa puerta que la lleve por el camino de un desarrollo integral, inconfundible y democrático. Decididamente, esta propuesta está pensada desde la realidad de la población campesina y demás habitantes rurales de nuestro país, que siguen siendo más de la mitad del total, distanciándose así de la tendencia de los demás países latinoamericanos que ven decrecer su población rural a tasas considerables. Hablar de desarrollo rural en Guatemala no es, por tanto, una exageración; es un paso ineludible para pensar el desarrollo nacional.

Abriendo Brecha es también el producto de un proceso liderado por cuatro instituciones diversas que ven en este producto el primer resultado de un esfuerzo sostenido, al momento, de más de tres años. Es también el resultado de la convicción que las alternativas se construyen socialmente y cada actor puede involucrarse en un proceso colectivo, sin perder en ello su naturaleza y viendo sus aportes crecer en la tierra fértil del diálogo productivo.

El proceso seguido por la Pastoral de la Tierra Interdiocesana (PTI), la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), el Centro para la Acción Legal en Derechos Humanos (CALDH) y la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (AVANCSO) en la búsqueda de construir un espacio apto para el debate y la generación de propuestas, se basa en una primera etapa de acercamientos y exploración de las diferentes perspectivas institucionales. Compartir conocimientos sobre la problemática campesina en las diversas regiones del país y perspectivas sobre su abordaje fueron los logros concretos de esa primera fase prolongada, que en lo más profundo fue en verdad un camino de creación de confianza.

Las siguientes etapas han sido de discusión estratégica. La posibilidad de situar el debate y la propuesta en el largo plazo, para luego ubicarla de manera concreta en la coyuntura nacional, son muestra de esto. También lo es el considerar la propuesta abierta siempre a mejoras y a nuevos aportes.

La Plataforma Agraria descarta que la mayoría de la población guatemalteca deba seguir indefinidamente atada a la producción agrícola, como se suele argumentar contra propuestas de desarrollo rural, pero sí considera que **el desarrollo nacional a largo plazo pasa necesariamente por transformaciones importantes en lo agrario y lo agrícola en el corto plazo**. En otras palabras, el largo plazo es producto de lo que se hace en concreto en el corto plazo. La revisión crítica de la historia con que comienza este documento muestra claramente este punto, presenta acciones concretas de los cortos plazos del pasado y su relación con el presente, es decir, el largo plazo del pasado.

Diagnóstico Problemática Rural

Repaso Histórico

1. Los tres siglos del período colonial en Guatemala significaron el sometimiento de los pueblos indígenas a los españoles invasores y sus descendientes. La explotación de la fuerza de trabajo indígena se concretó a través de instituciones como la encomienda, el repartimiento, el peonaje por deudas y el despojo de tierras. La invasión territorial pasó por el arrasamiento de los centros urbanos de la sociedad precolonial, cuyas poblaciones fueron relegadas a tierras quebradas, altas y de bajo rendimiento agrícola, así como a su confinamiento en los llamados “pueblos de indios”; mientras los invasores ocuparon las mejores tierras para actividades agrarias. La instrumentalización del cristianismo, además del sojuzgamiento de la cultura originaria, tuvo como objetivos terminar con las sublevaciones, amotinamientos, sabotajes y deserciones de los pueblos colonizados; así como legitimar el sometimiento de las poblaciones indígenas. **La elevada concentración de la tierra en este país tiene sus raíces en el despojo iniciado desde la Conquista.**

2. Las pugnas de poder, mantenidas durante décadas, entre los representantes de la corona española y los criollos desembocaron en 1821 en el acto de Independencia que concretó la toma del control por parte de los segundos. Éstos crearon sus leyes, tributos por tierras comunales, restricciones comerciales y nombramiento de autoridades. Las nuevas relaciones de poder mantuvieron las estructuras de dominación sobre los pueblos indígenas. Como consecuencia del reemplazo de los ayuntamientos por municipalidades, a través de un decreto en 1823, a los hombres alfabetos o con propiedades se les reconoció formalmente como ciudadanos, además se abrió la posibilidad que ladinos participaran en la gestión de tierras comunales de los “pueblos de indios”.

3. La Primera Ley Agraria (1825) dispuso la venta de todas las tierras baldías ocupadas por pequeños productores, con excepción de los ejidos y pastos comunes de ciudades, villas y pueblos; autorizó el arrendamiento a largo plazo de tierras ejidales (conocido como Censo Enfitéutico) y creó los procedimientos para la dotación de tierras ejidales a los municipios. Este sistema de tenencia fomentó la venta de latifundios por parte del nuevo aparato estatal que necesitaba recursos económicos tras romper con la corona española. **El reacomodo de fuerzas -producto de la Independencia- hizo más evidente dos posturas políticas dentro de la clase dominante: liberales y conservadores.** Entre los primeros había latifundistas criollos y un pequeño grupo de ladinos (algunos de ellos intelectuales); hacían eco de debates europeos vinculados a la defensa del libre comercio, apertura a nuevos mercados y oposición a los privilegios que gozaba la iglesia. Entre los conservadores había grandes terratenientes y comerciantes, representantes eclesiásticos y algunos artesanos; abogaban por el proteccionismo estatal a los monopolios y prerrogativas a la iglesia.

4. Las condiciones para la Reforma Liberal de 1871 surgieron de **la prolongación de los enfrentamientos** entre liberales y conservadores, así como en **los cambios en la economía mundial** de ese entonces, mismos que **determinaron el abandono del cultivo de la cochinilla para dar paso al café.** El cultivo de este grano, que prometía grandes beneficios a sus productores, requería

abundante fuerza de trabajo y grandes extensiones de tierra. Durante los regímenes de Miguel García Granados y Justo Rufino Barrios (1871-75), quienes encabezaron una revuelta armada, se consumó el despojo más significativo de tierras indígenas. Liquidaron prácticamente la estructura comunal e impulsaron por primera vez, el camino hacia el mercado de tierras.

5. En este periodo se fundó el Estado moderno en Guatemala, cuyas estructuras básicas se fundamentaron en el proceso mundial de desarrollo capitalista del siglo XIX. Este modelo fue respaldado con un conjunto de leyes: el voto directo, la separación de poderes (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) así como entre Estado e iglesia, la institucionalidad del ejército y la libertad de credo (aunque la espiritualidad maya quedó excluida). En 1873 se autorizó la venta de lotes de una a cinco caballerías de tierras nacionales en la costa sur. **A través del Registro de la Propiedad de 1877 se legalizó la apropiación violenta e ilegal de tierras**, al otorgar títulos de propiedad a los latifundistas y propietarios medianos. El registro de la pequeña propiedad y las restantes tierras ejidales no se incluyeron porque sobre las propiedades comunales y baldías creció el mercado de tierras. La Ley Agraria de 1894 estipuló la venta de tierras a particulares hasta un máximo de 15 caballerías. Este gran despojo de tierras, que afectó también el latifundio de la iglesia, trajo en contrapartida el minifundio.

6. De 1877 a 1934, mediante mecanismos legales (Reglamento de Jornaleros, Leyes de Vialidad y Ley contra la Vagancia) de corte semi-feudal se atendieron requerimientos de los terratenientes para exportar a gran escala sus productos: obras de infraestructura y mano de obra forzosa y casi gratuita. Es decir, **el mercado de trabajo se estableció en función del modelo exportador** de materias primas, principalmente café, que **excluía de los beneficios de la producción a las y los trabajadores**, quienes convertidos en mozos colonos de manera obligada adquirirían deudas con sus patrones. A la población campesina indígena se le obligó a duros jornales, sin condiciones dignas de trabajo ni vida, tampoco se respetaron sus derechos culturales; únicamente los hombres tenían reducidas posibilidades de participación en el ámbito local. El despojo de tierras de los pueblos indígenas y su explotación junto a la de los trabajadores ladinos pobres continuó hasta 1944, en tanto inversionistas extranjeros (alemanes, estadounidenses e ingleses) y latifundistas criollos gozaron de los privilegios que este modelo les garantizó, entre ellos, la exoneración de obligaciones fiscales, fuerza de trabajo casi gratuita y apropiación ilegal de grandes extensiones de tierra. Éste es el origen de la oligarquía terrateniente en Guatemala, que en la actualidad forma parte de la cúpula de poder económico.

7. **Tras el derrocamiento de la dictadura ubiquista**, Juan José Arévalo y Jacobo Arbenz trataron durante una década de promover una ruptura del modelo liberal mediante la instauración de un capitalismo modernizador de la economía y las relaciones sociales de producción, respaldado con medidas políticas para ampliar la participación ciudadana. En este período **se suprimió el trabajo forzoso, se creó un sistema de seguridad social** para asistir al trabajador y su familia, **así como una legislación para normar las relaciones laborales, además se estableció un programa de incremento a la producción de alimentos**. La reestructuración de los espacios de participación política dio origen a la creación de los partidos políticos y las primeras elecciones

democráticas luego de varias décadas de dictaduras. Este proceso de cambio involucró a universitarios, obreros y campesinos. La organización en el área rural tuvo un impulso significativo, se formaron alrededor de 500 sindicatos, aproximadamente 300 mil obreros y campesinos estaban organizados en ligas, federaciones y comités agrarios. Ninguno de estos cambios políticos ni la apertura de participación ciudadana reconocieron formas de organización de los pueblos indígenas ni de las mujeres.

8. A través del Decreto 900 en 1952, se estableció la Reforma Agraria (programa central de Arbenz junto a la modernización de la infraestructura) **cuyo objetivo era desarrollar un modelo que acabara con los remanentes feudales** -aún existentes en esos años- **a fin de elevar el nivel de vida del pueblo.** Partía de la premisa que la posesión de enormes cantidades de terrenos sin cultivarlos en toda su dimensión, no justificaba su tenencia ante la presencia de miles de campesinos sin tierra capaces de hacerlos producir. Las expropiaciones estuvieron dirigidas a grandes fincas que mantenían extensiones improductivas. De las 535 mil hectáreas expropiadas (entre ellas tierras bananeras de la United Fruit Company), tras el derrocamiento de Arbenz, sólo el cinco por ciento de las familias pudieron conservar los terrenos que obtuvieron con la Ley de Reforma Agraria. Los cambios contenidos en esa medida estatal, que quedaron en el intento, fueron avalados en 1952 por representantes de industriales y comerciantes. Ambos sectores en la actualidad abogan por el cambio del modelo agro-exportador.

9. La perspectiva del proyecto revolucionario llevó a sectores tradicionales a organizarse en el conservador Movimiento de Liberación Nacional (MLN). Éste se alió con la oligarquía terrateniente y el gobierno estadounidense. Ambos coincidieron en romper el orden constitucional para proteger su modelo económico, basado en la sobre explotación de la mano de obra y los recursos naturales. Además, la contrarrevolución se dio en el contexto del conflicto Este-Oeste, Estados Unidos y la Unión Soviética se disputaban la supremacía y propagaban sus respectivos sistemas: capitalismo o comunismo. El MLN levantó la llamada "defensa de la libertad y democracia capitalistas", al tiempo que desarrolló campañas de terror anticomunista. Es a partir de entonces que sectores con poder económico y el ejército calificaron de comunistas a cualquier individuo u organización que pugnara por un proyecto con justicia social. Con el cierre de espacios de participación, se restablecieron los mecanismos de coerción y violatorios a los derechos humanos. La alianza oligarquía guatemalteca e imperialismo estadounidense impusieron condiciones autoritarias de supuesta paz social, a fin de propiciar las inversiones y aprovechar las oportunidades de crecimiento económico que abría el mundo de postguerra. **A partir de 1954 el ejército asumió la dirección política del país, convirtiéndose en un suprapoder que desfiguró la institucionalidad que supone la independencia de los poderes** Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

10. El Decreto 1551, en 1962 durante el gobierno de Miguel Ydígoras, creó el Instituto de Transformación Agraria (INTA). El objetivo del mismo era sustituir la Reforma Agraria de Arbenz, aunque consideraba algunas propuestas, entre ellas lo relativo a las tierras ociosas. Uno de sus propósitos era fijar un plazo a los propietarios que no cultivaban sus tierras, en caso incumplieran se les podía

quitar la parte ociosa para adjudicarla a solicitantes del recurso. En la década de los 60, se diversificó la producción agropecuaria de exportación, cuyos empresarios iniciaron sus inversiones en otros rubros como el comercio y finanzas. Ello reforzó la inserción del país en la economía capitalista mundial iniciada con el café. La alianza oligarquía – imperialismo también se reflejó en el impulso de un incipiente proceso de industrialización que fue aprovechado por el capital estadounidense que creó nuevas industrias y absorbió otras nacionales. A partir de los años 70, tuvo lugar una política de apertura comercial que se da a través de la instalación de las primeras maquilas y se inicia la exportación de productos no tradicionales. En ese entonces se impulsó el Mercado Común de Centroamérica, mismo que fracasó. El crecimiento de la producción agropecuaria trajo consigo la expansión de la frontera agrícola para aprovechar bienes de la nación y propiedades comunales, principalmente en la Franja Transversal del Norte y Petén que cuentan con importantes reservas petroleras y mineras. **Los procesos de colonización, ejecutados por varios gobiernos castrenses, favorecieron principalmente a jefes militares y reforzaron las relaciones de producción tradicionales en el agro, al dejar intacta la injusta estructura de la tenencia de la tierra.**

11. **El modelo agro-exportador (café, algodón y azúcar) agudiza el conflicto entre campesinos pobres y la oligarquía terrateniente.** A principios de los 60, un frente de organizaciones presentó al Congreso de la República un pliego petitorio que incluía demandas referidas a la libertad de organización sindical, acceso a la tierra y aumento de salarios. A raíz de las demandas insatisfechas, proliferaron las federaciones de jornaleros agrícolas y grupos campesinos, muchos de sus promotores fueron catequistas. Organizaron una serie de protestas y se vincularon a otros sindicatos. Entre las acciones más importantes se cuenta la marcha de los mineros de Ixtahuacán, Huehuetenango, que recibió el apoyo de los trabajadores del ingenio Pantaleón, en 1977. Un año después, se constituyó el Comité de Unidad Campesina (CUC) con carácter nacional y su plataforma contenía como punto principal la lucha por la tierra y demandas laborales. En ese año, en Panzós, Alta Verapaz, el ejército asesinó casi a un centenar de campesinos q'eqchi's mientras reclamaban la devolución de sus tierras. Con esta masacre se inició una escalada represiva en las áreas rurales. En 1980, encabezados por el CUC, más de 80 mil campesinos de la costa sur realizaron una huelga por un incremento salarial, lograron aumentarlo a 3.20 quetzales. Es **a partir del cierre de espacios políticos, que comunidades completas decidieron en asambleas comunales ir a combatir a la montaña como una opción de cambio.** Otras, en ocasiones forzadas por la represión y en defensa de la supervivencia, aunque no de manera orgánica, se vincularon al movimiento armado. Una tarea aún pendiente es evaluar el papel de la dirigencia revolucionaria, los líderes y comunidades indígenas en la lucha armada como vía para solucionar la problemática de la tierra.

12. La chispa del levantamiento armado la prendieron militares jóvenes que se revelaron contra el gobierno. El movimiento insurgente estuvo integrado por el Partido Guatemalteco del Trabajo (PGT) nacido durante la Revolución, las Fuerzas Armadas Rebeldes (FAR) en 1963, el Ejército Guerrillero de los Pobres (EGP) en 1973 y la Organización Revolucionaria del Pueblo en Armas (ORPA) en el año de 1977. El régimen respondió con una política anti guerrilla encabezada por el

ejército y apoyada por la oligarquía, los partidos de derecha y sectores conservadores de la iglesia, cuya justificación era combatir la expansión del comunismo internacional. **Para el ejército, cualquier grupo o persona que reclamaba derechos, se pronunciaba a favor de los sectores populares o hacía críticas a los gobernantes de turno era considerado enemigo del sistema.** Se instauró el terrorismo de Estado, la militarización como método de gobierno. La institución armada asumió una presencia abierta y directa sin precedentes en la gestión estatal. A través de las fuerzas de seguridad se desarticulaban pueblos y comunidades enteras. El Informe de la Comisión del Esclarecimiento Histórico (CEH) registró 626 masacres y 42,275 víctimas, entre ellas, el 83 por ciento fueron mayas. **Una cuarta parte de las víctimas fueron mujeres, muchas de ellas sufrieron esclavitud sexual.** Estableció que la responsabilidad del 93 por ciento de los casos fue del Estado (ejército, paramilitares, escuadrones de la muerte), además señaló como saldo total de muertos y desaparecidos durante el enfrentamiento armado a 200 mil personas.

13. La lucha de sectores populares para mejorar sus condiciones económico-sociales se tornó en una lucha por el derecho a la vida. Miles de personas sobrevivientes de la violencia se refugiaron en México y desarrollaron una rica experiencia de organización. Otras miles huyeron a diferentes regiones en el interior del país y otras más se reasentaron de manera dispersa. En la montaña y en la sierra de Quiché y Petén, familias desplazadas se organizaron en las llamadas Comunidades de Población en Resistencia (CPR), logrando sobrevivir a pesar de la represión castrense. En otras zonas, las personas fueron reagrupadas por el ejército en aldeas modelo o “polos de desarrollo”, con el fin de mantener su control político. La política contrainsurgente dio vida a las PAC, como servicio de vigilancia forzoso y combate a la insurgencia bajo las órdenes del destacamento y comisionado militar local. Al amparo de tales patrullas se cometieron innumerables abusos y atropellos que dañaron de manera significativa el tejido social comunitario. El fomento de las sectas evangélicas también logró sus propósitos de afectar la capacidad organizativa de las comunidades rurales y resquebrajar la identidad de los pueblos indígenas. **Entre 1981 y 1983 se registró la etapa de mayor violencia masiva contra la población indígena no combatiente** en Quiché, Huehuetenango, Chimaltenango, Alta y Baja Verapaz. Según el Informe de la CEH, en ese lapso ocurrieron más del 80 por ciento de las violaciones registradas en 34 años de conflicto armado interno.

14. El sistema de los consejos de desarrollo, a partir de su constitución en 1985, ha tenido diferentes enfoques y su funcionamiento ha sido muy limitado como instancias para definir políticas en forma descentralizada. Los modelos de adjudicación de tierras del INTA fueron a través del reparto de tierras nacionales, sustituyendo el mecanismo de la expropiación, mediante los llamados patrimonio familiar y patrimonio agrario colectivo, cuya titulación se hacía hasta que los beneficiarios pagaban su deuda. Después de 1988, la adjudicación de fincas se realizó a través de la compra de tierras por parte del Estado con fondos privados, mediante las figuras de Comunidades Agrarias y Empresas Campesinas Asociativas (ECAs). Éstas últimas llevaban una gestión colectiva de las áreas productivas y de comercialización.

15. La demanda irresuelta de acceso a la tierra generó otras formas de lucha, a partir de los años 90. El Comité pro Tierra de los Vecinos Cajolá inició un movimiento, asesorado inicialmente por el CUC y posteriormente por la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) dado que coincide con el surgimiento de esa organización, que reivindica la ocupación de tierras privadas como mecanismo de presión para acceder al recurso, amparados en títulos antiguos y/o derechos históricos. Como respuesta a las ocupaciones, finqueros en alianza con autoridades estatales realizaron desalojos violentos. CONIC reconoce 11 mártires en su lucha por la tierra en la década pasada, también otras organizaciones en diferentes partes del país registran en su historia otras víctimas mortales. La adjudicación de créditos para la compra de terrenos para familias de retornados, realizada por el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), exigió el requisito de soporte poblacional con el objeto de definir las características productivas de la extensión de la finca solicitada en correlación al número de beneficiarios. El reasentamiento de ex refugiados provocó un rompimiento con sus culturas cuando lo concretaron en lugares diferentes a los de su origen. En comunidades de retornados se reconoce a las mujeres como copropietarias de la tierra, aunque no todas forman parte de las cooperativas. **Las organizaciones de mujeres en el refugio tenían mayores espacios de participación a los que tuvieron tras el retorno.**

16. Con el visto bueno de la cúpula militar, en 1985 se promulgó una nueva Constitución. A partir de entonces, se han llevado a cabo cuatro procesos electorales que han legitimado gobiernos civiles, aunque han existido jefes de las fuerzas armadas con espacios de poder paralelo al Ejecutivo. La presión internacional en ese entonces dio origen a las conversaciones de representantes gubernamentales con los grupos guerrilleros y, posteriormente, al proceso de negociación de los Acuerdos de Paz que culminó en diciembre de 1996. Actualmente existen espacios de participación política y social, la reorganización en las áreas rurales adquiere nuevos bríos.

Críticas del modelo agro-exportador

17. El sistema de producción agrícola en Guatemala está basado en la permanencia de extensos latifundios. Según cifras oficiales, **el 0.15 por ciento de los propietarios posee el 70 por ciento del área agrícola cultivada con productos tradicionales para exportación.** Su inserción a la economía mundial se da como país exportador de una cantidad limitada de productos primarios sin valor agregado que vende a pocos países. El mercado internacional, controlado por estructuras monopólicas, decide las condiciones de compra y precios. Este modelo agro-exportador primario mantuvo elevados ritmos de crecimiento económico entre 1950 y 1980, el valor de la producción se multiplicó 4.5 veces. Los beneficios de ese crecimiento se concentraron en los sectores económicamente poderosos. **En la actualidad está disminuyendo la producción agropecuaria** –dentro de la producción total- **a favor de actividades como comercio y servicios.**

18. Este modelo latifundista se basa en estructuras altamente concentradoras (tierra, capital y recursos tecnológicos). Explota extensivamente la tierra y el trabajo. Al carecer de tecnologías de punta no requieren mano de obra calificada.

Los grandes productores basan su competitividad en la abundancia relativa y los bajos salarios, aplican un manejo adecuado del tipo de cambio **y una lógica depredadora del medio ambiente**; además cuentan con una legislación e institucionalidad laboral y de seguridad social sin mecanismos para su cumplimiento, a la par de un marco de represión que inhibe la organización sindical. El Estado además garantiza a los monopolios el mercado cautivo en el ámbito nacional, es decir, exportan sin la preocupación que el mismo producto sea importado y vendido a precios menores; así como ventajas arancelarias para la exportación, amnistías fiscales y tolerancia a la evasión y defraudación fiscal. Los latifundistas gozan de créditos, programas de fomento y una mejor red de carreteras. Todos estos elementos inciden significativamente en la acumulación de capital. En cuanto a los procesos de modernización de la gran empresa exportadora, existen algunos oligopolios que concentran tierra y producción, mientras se vinculan a las finanzas y el transporte; introducen innovaciones tecnológicas y aprovechan economías de escala y ventajas regionales. La mayoría de segmentos permanecen estancados, mantienen una alta dependencia de las condiciones externas de demanda y precio, sin adoptar estrategias agro-industriales que aumenten el valor agregado de su producción. En el campo, el patrón de empleo y salarios sigue caracterizado por su estacionalidad y uso de mano de obra no calificada, lo que redundará en desempleo temporal, malas condiciones de trabajo y bajo nivel salarial. **El modelo agro-exportador carece de mecanismos para reducir la dramática situación de pobreza rural**, no garantiza los derechos económicos, sociales y culturales de las mayorías ni estimula el mercado interno, **niega opciones de empleo y desarrollo social para la mayoría de habitantes**. La crisis en los precios del café hizo evidente tales limitaciones. Las cámaras comerciales e industriales, aunque no mantienen una oposición estratégica al modelo latifundista agro-exportador, defienden de manera particular la apertura comercial, las primeras sin restricciones y las segundas mediante un proceso gradual de desgravación arancelaria.

19. La realidad en el campo es heterogénea en cuanto a actividades ocupacionales. **Los niveles y rasgos del desarrollo han variado dependiendo de las zonas geográficas, características de la población y ciertas políticas estatales con respecto a la tierra**. Existen cinco regiones claramente definidas (tierras bajas del norte, las verapaces, el occidente, la costa sur y el oriente). En éstas se presentan los siguientes procesos: a) la combinación de la agricultura de subsistencia con la migración a Estados Unidos y actividades vinculadas al comercio, servicios e informales; b) el aumento de la producción con nuevos cultivos mediante el arrendamiento de tierras, reparto de tierras a nivel estatal o ampliación de la frontera agrícola, vinculados a ciertos circuitos comerciales, agro-industriales, obreros agrícolas y pequeños cafetaleros; c) la producción agraria vinculada a la industria rural de textiles, procesos comerciales y redes de maquiladoras con mano de obra fundamentalmente femenina; d) las migraciones hacia el campo en el exterior (Estados Unidos y México) en combinación con actividades en cascos urbanos.

20. Un millón de familias que dependen de la producción de la tierra despliegan diversas estrategias económicas. Importantes segmentos de minifundistas, adoptan sistemas de producción agrícola no tradicional diversificados, usan intensivamente el suelo y mano de obra (no siempre remunerada para mujeres,

adolescentes, niñas y niños), se integran a sistemas industriales o comerciales para la exportación o el mercado nacional. En la caficultura destaca un importante sector de pequeños productores. Un segmento cultiva granos básicos y otros productos alimenticios empleados en autoconsumo y el excedente al mercado interno. Son un bastión para el sostenimiento de la seguridad alimentaria, pero dependen de agro-exportadoras, sistemas agro-industriales o intermediarios para la venta de sus productos; además carecen de una organización que les permita mejorar sus procesos de comercialización o compra de insumos. Para otros, la agricultura dejó de ser su actividad principal, la combinan con actividades informales de micro industria rural, comercio y servicios. También se relacionan a mercados regionales o la migración hacia regiones agro-exportadoras de México y al mercado de trabajo estadounidense. La mano de obra femenina e infantil se incrementa en el mercado laboral, aunque faltan estadísticas que demuestren su incidencia real. Otros afrontan dificultades para la legalización de su tierra; en Petén, Alta Verapaz e Izabal, en menor medida en otras regiones, hay burocratismo y corrupción; algunos mantienen conflictos limítrofes con comunidades vecinas y otros más son despojados de sus tierras mediante apropiaciones indebidas. **Un problema común entre los pequeños y medianos productores es la falta de acceso al crédito y desarrollo tecnológico.** Es común que las familias rurales carezcan de información acerca de los planes y programas del Estado dirigidos a la población campesina, ello muchas veces las enfrentan a mayores tropiezos con el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), el Banco Rural (BANRURAL) y los fondos sociales.

21. La población guatemalteca es mayoritariamente joven, el 53 por ciento del total es menor a los 18 años de edad. La juventud está relegada al desempleo o al empleo mal remunerado, dado que **el sector formal de la economía sólo provee plazas de trabajo a un 10 por ciento de los casi cien mil jóvenes que anualmente ingresan a la población económicamente activa.** Otro rasgo es que el 68.6 por ciento del total habita en áreas rurales, tendencia que marca una diferencia con el resto de Latinoamérica, donde predominan las urbanas. La tasa global de fecundidad/hijos es 5.1 (a nivel rural es 6.2 y la urbana 3.8), la más alta de todo el continente, según cifras del Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

22. Aunque la población indígena se sabe mayoritaria, las diferentes formas de identificación, ya sea por designación o mediante la auto-identificación, conducen a que varíen los resultados de acuerdo a factores como la pérdida de cultura por el conflicto armado, refugio, desplazamiento y desarraigo, o bien el retorno y la tendencia de la última década de auto-valoración cultural. Según Naciones Unidas, el 48.7 por ciento son indígenas. La realidad étnicamente diversa ha cruzado las relaciones de poder en sus diversas manifestaciones dentro de un esquema en que **criollos, mestizos o ladinos han desvalorizado e intentado acabar la identidad de los pueblos indígenas,** fundiendo las tradicionales prácticas explotadoras con concepciones y relaciones discriminatorias que inculpan a lo indígena del atraso y miseria. El racismo existe en Guatemala como estructura de exclusión social y como una práctica diaria, que se expresa en la educación pública, en la prestación de los servicios de salud, en la estructuración de leyes, en los medios de comunicación, etcétera. Al revisar los datos de la

pobreza, el sistema económico demuestra su carácter segregacionista, aunque la institucionalidad formalmente no lo sea.

23. En Guatemala los niveles de concentración de la riqueza entrañan grandes desigualdades. Aunque los parámetros de medición de la pobreza de los organismos internacionales son distintos y algunos son cuestionados por estar alejados de realidades nacionales, los que se conocen indican la gran exclusión que sufre la mayoría de la población. Según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), **el 20 por ciento más rico de la población recibe el 60 por ciento del ingreso total y el 20 por ciento más pobre recibe el 3.7 por ciento del ingreso total**. El Informe de Desarrollo Humano del Sistema de Naciones Unidas del 2002 reporta que seis de cada diez guatemaltecos son pobres, tres de ellos extremadamente pobres. En el ámbito rural, ocho de cada diez habitantes son pobres, mientras que de cada diez indígenas siete son pobres. Se calcula que la población rural en estado de indigencia llega al 69 por ciento. El PNUD reporta que los municipios con mayor proporción de indígenas registran los menores niveles de ingreso y los grados más altos de analfabetismo, patrón similar al que muestran hombres y mujeres, éstas últimas se encuentran en una situación de mayor inequidad. Aunque faltan estadísticas, se afirma que las mujeres son las más pobres entre los pobres. La falta de expectativas económicas para la población en general induce a la búsqueda de oportunidades de empleo fuera del país. El impacto negativo que está trayendo consigo la migración en las comunidades rurales es: venta de magros activos, desintegración familiar, abandono de mujeres e hijos.

24. En el marco de las ideas dominantes en Guatemala hay ciertos rasgos característicos que pueden rastrearse desde el pasado colonial. El autoritarismo constituye uno de los más fuertes, que fue llevado al límite del militarismo y genocidio en la década de los ochenta durante el conflicto armado interno. El conservadurismo, aunque corresponde esencialmente a la visión e intereses de la minoría económicamente poderosa, atraviesa toda la sociedad y sus instituciones, desde la familia hasta estructuras como los partidos políticos y el Estado. La opresión, discriminación y exclusión social basadas en el sexo de las personas ha menoscabado el ejercicio de la identidad y derechos de las mujeres, colocándolas en una situación de desigualdad frente a los hombres. En suma, **el autoritarismo, conservadurismo y machismo han servido para justificar el sistema de dominación y han impedido construir mecanismos de igualdad de oportunidades y solución de conflictos basados en el diálogo**. La polarización de posturas es la práctica predominante. Producto del prolongado conflicto armado interno y persistente situación de injusticia social, se ha incorporado al imaginario social un sentimiento de incapacidad para plantear soluciones alternativas a los problemas de fondo, así como una endeble defensa de valores como la solidaridad y la identidad cultural. Prevalece un sentido de derrotismo ante la falta de nuevos paradigmas y la capacidad renovadora de los sectores de poder, combinado con la desconfianza en las capacidades individuales y posibilidades de cambio en algunos parámetros del sistema económico sin provocar caos. **La ideología opuesta a enfoques de cambio mantiene su vigencia en el sistema educativo, diferentes denominaciones religiosas y medios masivos de comunicación**; no hay canales importantes de difusión alternativa, sólo proyectos aislados.

25. La impunidad es otro rasgo característico a lo largo de la historia. Es el manto que encubre desde la falta de administración de justicia hasta la corrupción a todos niveles. A su amparo se ha fortalecido la delincuencia común, el crimen organizado y la represión estatal, provocando un clima de inseguridad que afecta áreas urbanas, cinturones marginales y comunidades rurales. Proliferan asaltos, robos, violaciones sexuales, secuestros y asesinatos vinculados frecuentemente a estrategias de control y refuerzo de estructuras militarizadas. La falta de aplicación de la justicia, incluso a casos bastante conocidos, atenta la construcción de un Estado de Derecho y crece la desconfianza al sistema. Amparados en el irrespeto a las leyes, la corrupción, el narcotráfico y contrabando han alcanzado niveles tan altos que la Organización de Estados Americanos (OEA) colocó a Guatemala como uno de los siete países de la región más afectados por esta problemática. Aunque no existen registros oficiales, autoridades del Ministerio Público y la Superintendencia de Bancos reconocieron que los montos de dinero, producto de esos delitos, son cuantiosos y han servido para financiar proyectos políticos, comerciales, hoteleros y financieros. Otros ilícitos totalmente impunes son los casos de violencia intrafamiliar y el acoso sexual en la calle y el trabajo, cuyas víctimas principalmente son mujeres.

26. La injusticia en Guatemala también se concreta en:

- a) La desnutrición y subalimentación que se desprenden de las deficientes condiciones laborales y limitaciones productivas caracterizadas por el autoconsumo. Para unas familias, el problema consiste en salarios que no cubren ni el costo de la canasta básica. Según un análisis de la Misión de Verificación de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) de junio del 2000, el crecimiento del salario mínimo nominal entre 1990 y 1999 fue del 96 por ciento, mientras que el salario mínimo real decreció un 13 por ciento. Dicho estudio concluye que **para cubrir la canasta básica** (alimentos, vivienda, transporte, salud, vestuario y recreación) **en 1999, hubiera sido necesario incrementar el salario un 140 por ciento**. Para otras familias, las dificultades son acceso a tierra productiva, infraestructura, financiamiento, tecnología y alto costo de los insumos.
- b) El problema educativo se manifiesta en altos índices de repitencia, deserción y baja cobertura. Uno de sus más graves indicadores es la tasa de analfabetismo, que alcanza el 31.7 por ciento y coloca al país como segundo del continente con personas mayores de 15 años que no saben leer ni escribir. Las cifras superiores se registran en la población rural, indígena y femenina. La orientación del sistema educativo recae principalmente en manos privadas; de manera relevante las que imparten colegios católicos y evangélicos. Las prioridades de la educación oficial son el nivel primario básico y monolingüe, la educación técnica está ausente en el interior de la República. **Los ciclos escolares se empalman a los agrícolas, lo que afecta a la población rural en tanto requiere la mano de obra infantil y juvenil para la subsistencia.**
- c) Las pésimas condiciones de salud también tienen su referente en los bajos niveles de ingreso de la mayoría, así como la falta de servicios públicos y una orientación limitada que circunscribe la atención de las mujeres a la

maternidad. El Estado presta servicios de salud deficientes y concentrados en áreas urbanas, especialmente en la región central. Los elevados índices de mortalidad y sus principales causas colocan a Guatemala en una situación muy dramática. El enfoque de los servicios de salud estatal y patronal se relacionan con restituir la fuerza laboral para no entorpecer los procesos productivos.

- d) La situación de la vivienda para la mayor parte de la población es denigrante. La carencia o las condiciones insalubres se agudizan en el área rural y periferias de las ciudades. Este panorama se agrava por la falta de drenajes, agua potable, luz y alumbrado público, así como el pésimo servicio de transporte y las comunicaciones en general.

27. El Estado guatemalteco dentro de la realidad nacional ha sido débil, subordinado a los sectores de poder económico y militarizado durante décadas. Con respecto a la política fiscal mantiene una escasa recaudación, alarmante evasión y una estructura asimétrica, sustentada en un sistema de privilegios a los grandes propietarios, en la que el 80 por ciento del erario público proviene de impuestos indirectos. Los organismos Ejecutivo, Legislativo y Judicial están deslegitimados, la instancia menos cuestionada es el Tribunal Supremo Electoral. Es intrínsecamente endeble porque el aparato no responde a las funciones que tiene asignadas constitucionalmente. Fuera del aparato militar, es notoria su ausencia en el área rural. Sus estructuras representativas se limitan a las cabeceras municipales. La mayoría de municipalidades carecen de recursos suficientes para su gestión. Las instituciones departamentales y regionales sólo tienen un escaso papel administrativo.

28. En el marco de un Estado autoritario, racista y patriarcal existe una sociedad civil popular que reinicia procesos de articulación. Dicha reconstrucción del tejido social se viene dando de manera compleja. Hay que tomar en cuenta que las organizaciones sociales y populares fueron desarticuladas a través de una estrategia contrainsurgente, que significó un impacto psicosocial, así como la destrucción física de agrupaciones, lideresas y líderes, quienes tuvieron una visión estratégica y capacidad de propuesta. Reflejo de ese aniquilamiento es el escaso nivel organizativo de la población, que se limita a lo comunitario. **Existen organizaciones no gubernamentales que despliegan acciones apoyadas en el financiamiento internacional sin prever su independencia económica o bien desdeñan la movilización social.** Son pocas las organizaciones sociales que comienzan a superar esa atomización, entre ellas, algunas cuyo referente es su identidad étnica o genérica. En la actualidad hay ciertos niveles de coordinación entre grupos de derechos humanos y campesinos que ejercen medidas de presión ciudadana.

29. El papel jugado históricamente por los partidos políticos es constituirse en medios de acceso y retención de poder, en vez de cumplir con su papel de intermediar entre Estado y sociedad. Las excepciones han sido escasas y éstas no han estado exentas de acciones represivas e intimidaciones. **El sistema electoral y de partidos políticos sigue una lógica centralista, excluyente y discriminatoria contra la población rural, pueblos indígenas y mujeres.** Los comités cívicos destacan como una figura política que sustituye a los partidos en

el espacio municipal. Éstos posibilitan prácticas ciudadanas más directas, por su cercanía a la población y sus necesidades. Han desarrollado experiencias que favorecen procesos democráticos, desconcentran poderes y alientan la participación política; de manera contradictoria, también han servido para conservar espacios de poder de caciques, provocar divisiones en las comunidades o alentar enfoques localistas.

30. La población rural está formada por diversas expresiones socioculturales y rasgos lingüísticos. Dentro de esa multiculturalidad destaca la contradicción entre un modelo que reconoce al pueblo indígena a fin de explotar su capacidad para generar riqueza, de la que luego se agencian los sectores de poder, mientras que atenta contra su identidad y hasta su propia existencia. Ello se demuestra en la situación de mayor desventaja que vive la población indígena, la inexistencia de su historia que dé cuenta de los despojos de sus territorios y el racismo entronizado en todas las instituciones del Estado. Contra corriente, en estratos de la sociedad guatemalteca se inicia el reconocimiento de la diversidad de sus identidades que, como estrategia de resistencia o defensa, busca la diferenciación de las identidades étnicas, territoriales, religiosas y sectoriales, entre otras. La oposición del sistema capitalista a vencer es fuerte, ya que su estrategia globalizante y efectos empobrecedores alientan fenómenos que desdibujan las fronteras nacionales con las migraciones hacia los países industrializados, la conformación de bloques económicos multinacionales y la creciente penetración a través de las comunicaciones que logran cambios culturales. Éstos aún no se logran comprender en toda su magnitud, pero sus efectos se hacen sentir, aún en el tejido más fino de la sociedad: la familia.

31. En el ámbito de lo nacional, **la visión etnocentrista** ha perdurado durante todo el proceso histórico de conformación del Estado - Nación y **se ha llevado a la práctica en las políticas públicas** que han puesto de manifiesto un hilo conductor **que ha oscilado entre el exterminio físico y los proyectos de asimilación** (ladinización). El tema étnico cultural empieza a formar parte del debate nacional a partir de elementos como la interculturalidad, Estado-multinacional con distintas posibilidades de autonomía, mestizaje cultural o desarrollo de sociedades plurales. Planteamientos que surgen, por un lado, a la luz de una vertiente internacional que crea un clima favorable a la valoración de la diversidad, pero también como producto de una resistencia activa mantenida por los pueblos indígenas mayas, xinca y garífuna, últimamente con mayor dinamismo.

32. En los últimos años han surgido diversas expresiones organizadas e individuales que reivindican su identidad de género y étnica, están delimitando su espacio socio-político. Estos esfuerzos están contribuyendo a redefinir el imaginario social (tradicionalmente conservador), incluyendo elementos como reconocimiento de semejanzas y aceptación de diferencias entre mujeres y hombres, identidad étnico-cultural, que aportan a la conciencia colectiva nuevos rasgos ideológicos de carácter más amplio e incluyente. El reto para ambos es sensibilizar a la sociedad en su conjunto, sobre la necesidad de encontrarle solución a la opresión, discriminación y la exclusión social. Otro eje ahora visible se vincula a las demandas a favor de la niñez y la juventud.

33. El sistema económico-político históricamente ha subordinado y utilizado la naturaleza para la producción de riqueza, sin una visión de sostenimiento de largo plazo. **La visión de desarrollo urbano-céntrica ha dado paso a una depredación indiscriminada.** En el marco del modelo latifundista exportador se han destruido grandes extensiones de bosque natural de todo tipo y la selva tropical del norte para dar paso a áreas de pastizales y posterior colonización. El ritmo de destrucción es muy acelerado. La depredación del bosque va unida a otros problemas como la pérdida de biodiversidad en términos de flora y fauna; la contaminación de los campos friáticos (subsuelo); la severa pérdida de suelos fértiles por los efectos de la erosión que siguen a la pérdida de la cubierta vegetal y al uso indiscriminado de químicos y mecanización intensiva; incremento de la vulnerabilidad de poblaciones, cuya vida se ve amenazada por deslaves e inundaciones; y, el acortamiento del ciclo biológico del agua manifiesto en la perturbación severa del régimen de lluvias y la cada vez menor disponibilidad del recurso. El riesgo de resultar afectados por los problemas antes señalados no es igual para todos. Los problemas de escasez de agua afectan más a los más pobres. Los fenómenos atmosféricos implican mayor riesgo para quienes viven en escarpadas laderas o en áreas con drenaje insuficiente. El agotamiento del suelo es mayor en poblaciones que carecen de recursos y/o conocimientos para desarrollar prácticas de conservación adecuadas. Tampoco hay políticas estatales para enfrentar las sequías.

34. La deforestación y depredación en general de los recursos naturales se ven alentadas por la ausencia de una legislación claramente orientada y reglamentada, así como por la existencia de una institucionalidad débil y, por añadidura dispersa, que muestra la poca voluntad política existente para enfrentar esta seria problemática. Reflejo de ello es lo que sucede en áreas protegidas, donde la supuesta preservación ambiental se sobrepone a las oportunidades de subsistencia de las personas. A ello cabe añadir que **las políticas de conservación tienen un enfoque más de reparación, que de prevención**, de los daños provocados al medio ambiente por actividades extractivas como la minería o el petróleo. Tanto los problemas de uso irracional como la falta de legislación e institucionalidad adecuados, en términos ambientales y de manejo sostenido de recursos naturales, se funden en una problemática: el agua. Recurso cuyo uso se constituye ya en un serio problema por su escasez y la contaminación que le producen residuos agro-industriales y desechos líquidos y sólidos urbanos, lo que se ha convertido en un factor de enfrentamiento entre comunidades. Esta problemática ambiental, a la vez que tiende a agudizarse, se ve abordada por políticas estatales incapaces de enfocar la prioridad del ordenamiento territorial; o por distintas instancias de la sociedad civil, que bajo la influencia de diferentes corrientes ambientalistas en el ámbito internacional, no han logrado encontrar los factores de interés común con otros sectores de la sociedad.

35. La problemática estructural de la sociedad guatemalteca se distingue por que **sectores hegemónicos hacen un manejo de la memoria histórica para desarticular a la mayoría de la población de sus raíces**; existe un sistema de relaciones de poder con amplia capacidad para reacomodarse, cuyos polos de decisión son relativamente desconocidos; el efecto de la globalización no se ciñe al campo económico, comercial y financiero, sino incluye el ámbito de las ideas y

costumbres; marcadas desigualdades y contradicciones configuran el espacio territorial; el desequilibrio entre sistemas de producción y ecología aceleran la degradación del medio ambiente; el racismo y el machismo representan obstáculos para construir un proyecto de nación incluyente y democrático.

Alcances de los Acuerdos de Paz

36. Las negociaciones de paz –iniciadas en 1987 para finalizar al conflicto armado interno en Guatemala- crearon expectativas en buena parte de la población porque eran apreciadas como una oportunidad para atender los problemas sociales más apremiantes. Los Acuerdos de Paz se valoran porque abordaron discusiones en torno a la problemática estructural. Algunos de los problemas fueron tratados por primera vez en la historia. Otros se abordaron mediante formas y mecanismos novedosos, si se comparan con anteriores experiencias de diálogo registradas en el país.

37. Los Acuerdos de Paz abrieron espacios para el acceso a la tierra, otros recursos productivos e infraestructura básica y productiva; reconocieron –como un hito histórico en Guatemala- la existencia del racismo y discriminación (legal y de hecho), además la particular vulnerabilidad de las y los indígenas, con el agravante de una situación de particular pobreza y explotación; afirmaron que la nación sólo tiene viabilidad con el concurso de los pueblos indígenas que viven en su territorio; establecieron líneas generales para limitar el papel del ejército y fortalecer el protagonismo de la sociedad civil; ofrecieron la posibilidad de reconstruir un nuevo Estado y una nueva sociedad, dentro del marco de reducir la pobreza, consolidar la democracia, así como instaurar un régimen de justicia y seguridad eficiente y coordinado; e instituyeron la participación social como principal mecanismo para definir la política pública y ejecución de los programas gubernamentales.

38. Sin ignorar lo antes señalado, **los compromisos de paz no correspondieron a la magnitud y profundidad de la problemática agraria y socioeconómica** de Guatemala. Muchos de sus enunciados quedaron muy debilitados al compararlos con los alcances de su puesta en práctica, otros se han fragmentado y desdibujado con el transcurso de los años, además persiste la discrepancia en la gestión estatal entre si son acuerdos de Estado o de gobierno. Tres grandes limitantes de los Acuerdos de Paz:

- a) Eluden la responsabilidad histórica del despojo de la tierra cometido contra los pueblos indígenas, la elevada concentración de la propiedad de la tierra y la demanda de ejecutar una reforma agraria.
- b) Llevan a la población rural y la conservación de los recursos naturales a la dinámica del mercado que protege a los siempre privilegiados (fondo de tierras, regularización y catastro); además **desconocen el papel activo y determinante que puede desempeñar la población rural, especialmente la indígena y femenina**, dentro de una estrategia de desarrollo integral.
- c) Ignoran la realización de cambios estructurales, al enmarcar sólo reformas institucionales y políticas de carácter compensatorio.

39. A partir de las estructuras funcionales contenidas en los Acuerdos de Paz, se crearon 16 comisiones paritarias y el Foro Nacional de la Mujer, como espacios de convergencia entre diferentes sectores de la sociedad civil y el Estado con la misión de establecer una nueva modalidad de procesos de análisis, discusión, consenso y formulación de las políticas públicas. La generalidad de esos espacios ha mostrado que son insuficientes. Las discusiones de problemas nacionales se centraron básicamente en actores que pertenecen o están vinculados al gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG). No se crearon las condiciones necesarias para involucrar a nivel local, regional y nacional la participación ciudadana en la definición de las políticas públicas. Organizaciones de mujeres registran –aunque mínimos– algunos avances en estos procesos. También han sido copartícipes en varias iniciativas de legislación (ley de consejos de desarrollo, ley de partidos políticos y código municipal) junto con una variada gama de grupos.

40. Entre los obstáculos y limitaciones que impidieron a la población guatemalteca hacer suyos los Acuerdos de Paz se cuentan: falta de voluntad política para reconstruir el Estado, colocar intereses partidarios o de grupo por encima de las soluciones a problemas nacionales y trasladar el esquema de concertación previo a la firma de la paz (gobierno, URNG y MINUGUA) a la esfera de la ejecución de tales compromisos. Las instancias gubernamentales y las organizaciones de la sociedad civil fueron incapaces de impulsar procesos más amplios de concertación, al minimizar la complejidad que atravesaba el tejido social, fuertemente fragmentado por el prolongado conflicto armado interno y los profundos niveles de discriminación y marginación. La verificación del cumplimiento de tales compromisos ha estado alejada de las premisas o principios que los sustentan; es decir, **ha faltado un enfoque de verificación que contemple el cumplimiento de los cambios estratégicos enunciados en los Acuerdos de Paz.**

41. Desde una perspectiva general, se registra una dinámica de agendas dobles en las que los criterios y propuestas de las comisiones paritarias no son tomadas en cuenta por los respectivos ministerios en la definición de sus políticas, proyectos y programas. En la experiencia específica en materia agraria, mediante las propuestas del fondo de tierras y catastro, fue clara la falta de voluntad para ampliar el espacio de debate. Las posturas contrarias a escuchar voces diferentes, con enfoques distintos y otras alternativas, llevó a la presentación de dos anteproyectos de ley de catastro a la Comisión de Acompañamiento.

42. La doble agenda que caracterizó la lógica gubernamental de **Alvaro Arzú, del Partido de Avanzada Nacional (PAN)**, fue los Acuerdos de Paz versus la aplicación de políticas que anteponen los criterios de mercado como determinantes absolutos para reorientar el uso de los recursos. En consecuencia, **ejecutó una política de disminución del gasto público, privatizaciones y desmantelamiento de instituciones públicas para el sector agrícola.** A diciembre de 1999, la ejecución de los compromisos se tradujo en respuestas mínimas. Algunos de los posibles cambios fueron frenados a partir del triunfo del NO en la consulta popular. El oportunismo partidista y la polarización social convirtieron dicha consulta en un instrumento que incluyó propuestas ajenas a

los Acuerdos de Paz. El cumplimiento de tales compromisos cayó en una dinámica de carácter administrativa bajo la lógica de la cooperación extranjera que financia etapas de formulación y niveles de ejecución.

43. Con el presidente Alfonso Portillo, del Frente Republicano Guatemalteco (FRG), también es clara la falta de voluntad política para hacer de los Acuerdos de Paz verdaderos instrumentos que incentiven la concertación de los actores sociales y diseñen políticas de desarrollo social. Su gestión se ha caracterizado por ser errática, confrontativa, extremadamente corrupta y con visos de autoritarismo y prácticas represivas que incrementan las posibilidades de una vuelta al pasado de violencia que vivió Guatemala durante más de tres décadas. **La posibilidad de hacer realidad los contenidos de dichos compromisos se aleja con esta administración**, ya que no los caracteriza como elemento orientador en la definición de políticas públicas ni la acción general de las entidades de gobierno. Se arraiga la visión de evaluar el cumplimiento con base en resultados, desdeñando contenidos, procesos y enfoques.

44. **Los fondos sociales** (Fondo de Inversión Social, FONAPAZ y otros) son compensadores que **no fortalecen las economías comunitarias ni forman parte de una política de desarrollo rural**. Tienen una cobertura focalizada, su manejo está supeditado a criterios políticos y son fuentes de corrupción. La desarticulación de estos fondos impide desarrollar estrategias coherentes de combate a la pobreza. Frente a la ausencia de una política de desarrollo rural, FONTIERRAS y BANRURAL son las únicas alternativas que tienen las comunidades para el acceso a activos y recursos productivos. Concebida la redistribución de la tierra exclusivamente a través del mercado, sólo FONTIERRAS atiende esta demanda, función que hace de manera muy limitada (aproximadamente el cinco por ciento) por la escasez de recursos financieros y por ignorar su cometido de constituir un banco de tierras. Este programa, a pesar que contempla la dotación de subsidios (una tercera parte de la deuda), tiene costos muy altos, ya que está sujeto a la especulación de los precios por la alta concentración de la oferta, la que podría ir en aumento conforme se incrementa la demanda. Su enfoque atenta contra la visión indígena de la tierra y prácticas campesinas de aprovechamiento sostenible de los recursos naturales, además carece de créditos para inversión. La lógica productiva comercial que asigna a los proyectos encuentra importantes contradicciones con los esquemas de subsistencia seguidos para quienes nunca antes habían sido sujetos de crédito. Las familias beneficiarias difícilmente pueden cumplir con los periodos establecidos para pagar la deuda. FONTIERRAS responde de manera dispersa a las solicitudes, no genera circuitos territoriales que favorezcan la instalación de servicios públicos y obras de infraestructura. Al carecer de una visión de desarrollo regional, este mecanismo convierte a mujeres y hombres en sujetos de crédito, cuyos proyectos productivos carecen de otros apoyos provenientes de la gestión pública (redes de comercialización, fomento a las exportaciones, sistemas de riego, etcétera).

Organización social

45. La política contrainsurgente durante casi cuatro décadas destruyó el tejido social guatemalteco, sobre todo en la población rural. Las organizaciones sociales en el campo fueron suplantadas por organismos militarizados (aldeas modelo, polos de desarrollo, patrullas civiles, comisionados militares), además la expansión de sectas evangélicas alteró las relaciones comunitarias, principalmente las indígenas. La represión militar provocó además el desplazamiento y desarraigo de miles de familias, tanto fuera del país como a regiones aisladas e inhóspitas. **La llamada política de Seguridad Nacional llevó a la pérdida de un liderazgo social con dos décadas de experiencia en la lucha campesina**, además impuso el terror a ejercer el derecho a organizarse en gran parte de la población.

46. Pese a la represión, en los años 70 el movimiento campesino se articuló alrededor de cooperativas y micro empresas agrícolas, ligas campesinas, sindicatos agrícolas y comités comunales de desarrollo. Sus demandas se vinculaban a la micro y pequeña producción, así como a aspectos laborales y políticos. Mediante la acción pastoral, catequistas y directivos de acción católica se convirtieron en promotores comunitarios. En 1976, se formó el Frente Campesino de la Central Nacional de Trabajadores en cuyo programa incluyó demandas laborales y agrarias. Dos años después, se constituyó el CUC y otros grupos campesinos en varios departamentos del país, lo que fortaleció la lucha popular de ese entonces. **Entre los años 78 y 80 cobró auge el movimiento campesino, junto al magisterial y estudiantil**, mismo que fue frenado con la época de mayor represión registrada en el país.

47. Con la llamada "apertura democrática" que se dio en 1985 a la llegada del gobierno de Vinicio Cerezo, se promovió el mercado de tierras a través del fondo llamado FONATIERRA y la Fundación del Centavo, además se retomó la política de colonización en Petén. La Fundación del Centavo generó dependencia hacia los técnicos y las comunidades creadas nunca lograron una identidad, de tal manera que la atención a la demanda mediante esta vía no se transformó en organización social. Con el movimiento Andrés Girón (86) y la Carta Pastoral del Clamor por la Tierra (88) se reactivó de nuevo la confianza hacia la movilización, fortaleciendo la lucha por la tierra.

48. Como producto de dos visiones que se dieron en el interior del CUC, en torno al programa de demandas y formas de lucha, en 1992 nació CONIC. Desde su fundación decidió combinar los recursos legales con medidas de presión como la toma de tierras, además avaló la negociación como mecanismo de solución a demandas concretas. **CONIC imprimió otra lógica a la lucha campesina**; al destacar la identidad de los habitantes de Cajolá reivindica demandas específicas de la población maya. La constitución de CONIC también adquirió relevancia porque coincidió con el movimiento continental de los 500 Años de Resistencia Indígena, que vinculó a la demanda histórica de la propiedad de la tierra. Resaltó además su independencia de cualquier fuerza política, incluyendo a la URNG. Desde otra perspectiva, el CUC optaba por un planteamiento más radical. Rechazaba negociar con el Estado. Un eje importante en su acción en esos años era la defensa de los derechos humanos. Al defender el cambio de estructuras, como vía de solución a la problemática rural, mantuvo su convergencia con los

planteamientos del entonces movimiento revolucionario.

49. A partir de los años 90, como respuesta a las tomas de tierra y conflictos diversos, las Pastorales de la Tierra en cinco diócesis del país han apoyado y promocionado experiencias diversas referidas al acceso a tierras, asesoría técnica-productiva, forestal y de comercialización. A nivel nacional, no ha existido un patrón de intervención por parte de la iglesia católica. Los párrocos o instituciones eclesiásticas imprimen orientaciones particulares. Algunos favorecen, otros contienen, la movilización social; algunos alientan la dependencia, otros promueven la autogestión y los procesos organizativos autónomos.

50. Las estrategias del movimiento campesino previo y posterior a la firma de la paz han estado supeditadas al proceso mismo de las negociaciones. Así en un momento dado, la consigna fue unificar todas las fuerzas a través de una coordinadora, en otro crear grupos diversos. Un primer intento por rearticularlo tuvo lugar en 1993, a través de la Coordinadora Nacional de Mediano y Pequeños Productores (CONAMPRO). Dicha tarea se trasladó dos años después a la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC), en cuyo programa de 1996 contenía, entre otras demandas: libertad de organización, derechos laborales y acceso a la tierra. Algunas organizaciones campesinas que centraban durante el conflicto armado sus acciones en denuncia y protesta, después de la firma de paz sus formas organizativas se acercaron más a la situación agraria y asumieron como agenda los compromisos contenidos en los Acuerdos de Paz.

51. En 1997 se constituyó la Coordinación de Organizaciones de los Pueblos Mayas de Guatemala (COPMAGUA) y sus comisiones permanentes para dar respuesta al mandato del Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, así adquirió la representación de los pueblos maya, garífuna y xinca en las comisiones paritarias. La Comisión Nacional Permanente de la Tierra (CNP-Tierra) de COPMAGUA pasó a formar parte de la Comisión Paritaria sobre los Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART), asumiendo la representación campesina, a pesar de que en ese entonces la representación histórica del campesinado la tenía CNOOC. Cabe indicar que **la mayoría de esfuerzos organizativos de mayor alcance, pasaron en los últimos siete u ocho años de la clandestinidad a formas de lucha política abierta.**

52. Aunque repleto de contradicciones, en el ámbito comunitario se sigue un proceso de rearticulación de la organización social. Según el Informe "Guatemala: la fuerza incluyente del desarrollo humano 2000", las organizaciones de desarrollo y derechos humanos sumaban alrededor de 443 en 1997, a fines de 1998 registraban 700 grupos de desarrollo vinculados a temas rurales y étnicos. Entre los esfuerzos regionales importantes, con enfoque de desarrollo integral, han sobresalido la Cooperación para el Desarrollo Rural de Occidente (CDRO), la Coordinadora de Asociaciones de Desarrollo Integral del Sur Occidente de Guatemala (CADISOGUA) y el Movimiento Tzum Kim Pop en Quetzaltenango. Asimismo, el Movimiento Elías Manuel (Petén) y la Coordinadora Marquense Madre Tierra Nan Tx' Otx' (San Marcos) que giran alrededor del tema tierra, el primero además defiende la consigna de poder local.

53. En los últimos tres años, el liderazgo de la ex guerrilla en la lucha por la tierra ha seguido nuevos cauces. Algunos líderes y grupos sociales han tomado distancia de los directivos ex rebeldes, otros mantienen relaciones de dependencia y subordinación. A nivel local, nuevas expresiones organizadas se han formado sin vínculos con la URNG, promocionadas por quienes fueron algunos de sus dirigentes o ex combatientes. Importantes promotores de la organización social siguen siendo las iglesias, organismos no gubernamentales y grupos de cooperación. En el ámbito municipal, caciques locales vinculados al ejército inciden en grupos campesinos, mediante la dotación de algún servicio o la concesión de demandas específicas. **El aparato contrainsurgente todavía mantiene mecanismos de control social en algunas áreas rurales**, a través de la presencia de ex patrulleros o ex comisionados militares y recientemente promoviendo la demanda de indemnización para los paramilitares.

54. La situación de miseria, analfabetismo y discriminación condicionan los grandes desniveles de participación en las áreas rurales. Los flujos migratorios internos y externos también influyen, sobre todo en la juventud. Las indígenas, campesinas y trabajadoras agrícolas son quienes están en una situación de mayor desventaja. La articulación del tejido social empieza a mostrar sus potencialidades, pero los procesos de participación en el agro no siempre están exentos de manipulación, ya que algunos intermediarios buscan supeditarlos a determinadas consignas. Otra limitación es la visión inmediatista que impera en algunas organizaciones campesinas. Es evidente la dificultad para conjuntar las demandas de carácter nacional con las locales. Falta tender puentes entre lo inmediato y lo estratégico. En una sociedad con grandes diferencias de carácter territorial, social y étnico se perfilan muy incipientemente los elementos de unidad para engarzar las reivindicaciones concretas con cambios a largo plazo. La convergencia entre las alternativas nacionales y locales todavía no se relaciona claramente con propuestas de legislación y políticas públicas. La lucha por la tierra es un eje que aglutina. Otros giran alrededor de proyectos productivos, acceso a recursos financieros y construcción de obras públicas. Uno más que empieza a gestarse es **el planteamiento de desarrollo integral que incluye la diversificación de actividades económicas y sociales, mejoras tecnológicas y comerciales, vinculadas a la perspectiva étnica y equidad de género**.

55. Las alianzas entre fuerzas que comparten ejes de lucha política como justicia o participación ciudadana, difícilmente se concretan en movilización social. Factores de identidad (origen, sexo, actividad económica, acceso a la propiedad, cultura, idioma) no necesariamente facilitan las alianzas. Otra cuestión que impide las alianzas en el movimiento campesino se refiere a las diferencias de enfoque entre las reivindicaciones estratégicas y la identidad misma de los conglomerados sociales. Por ejemplo, CNOC se pronuncia fundamentalmente por la problemática agraria, en tanto CONIC y COPMAGUA resaltan la cuestión indígena. Los esfuerzos de articulación y diseño de puentes entre la acción comunitaria y las agrupaciones municipales, regionales o nacionales no es cosa común, dado que los grupos carecen de estrategias de alianzas. Otra característica que las limita son las constantes rupturas. Unas son entre dirigencia y bases, porque **algunos líderes se alejan de propuestas de cambio que reivindican sus grupos o bien priorizan diálogos entre cúpulas en lugar de fortalecer los movimientos sociales**. Otros rompimientos son entre

dirigentes, a consecuencia principalmente por choque de intereses vinculados a la administración de recursos o cuestiones de protagonismo.

56. Algunas organizaciones regionales o nacionales son conducidas por habitantes de ciudades. Entre algunos dirigentes existe cansancio y falta de solidaridad, en otros sobresalen rasgos propios de la posguerra (desconfianza, sectarismo, descalificación). Hay un liderazgo campesino que inhibe o desdeña las alianzas, otro con vínculos débiles con la base social de sus grupos. Frente al vacío dejado por el paradigma socialista, hay dirigentes que defienden en las negociaciones con entidades estatales sólo propuestas mínimas y pragmáticas, en términos de lo que llaman "políticamente posible o viable". Algunos priorizan el reacomodo político y las mejoras personales. Otros concretan acciones que no siempre parten de iniciativas locales y si bien logran algunas movilizaciones, éstas dependen de financiamientos externos. Cabe resaltar que **algunos dirigentes están mejor capacitados en el manejo de prácticas parlamentarias y metodologías de participación**. En los años recientes, se han realizado algunas consultas en las comunidades, pero éstas han tenido más un carácter formal. La dirigencia de CNOC y COPMAGUA mantiene una interlocución con el Estado con lazos muy débiles con el movimiento social. En sus planes organizativos no contemplan la acumulación de fuerzas para mejorar su capacidad de negociación en FONTIERRAS, COPART o la Comisión Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA). Existe el riesgo que la agenda del movimiento campesino se diluya si sus representantes en tales instituciones carecen de una perspectiva de cambios estructurales.

57. Las relaciones políticas de los grupos sociales con organizaciones no gubernamentales de cooperación, partidos políticos o estructuras de la iglesia generalmente lesionan su autonomía. La falta de capacitación para diseñar, gestionar y administrar proyectos en el agro ha incidido de manera significativa para generar y/o mantener la dependencia de los grupos. Incluso existen casos en los que facilitadores de organismos de intermediación la alientan, ya que significa conservar una fuente de empleo. Respetar la autonomía de las organizaciones, sus dinámicas y tiempos, así como la atención de las demandas más sentidas son propósitos que no siempre están presentes en la acción social. **Un riesgo en las organizaciones sociales es desfigurar su perfil a partir de las exigencias de las entidades cooperantes, que las llevan a actuar como organismos sin compromisos explícitos con una base social**. Algunas organizaciones regionales y nacionales están teniendo un desarrollo como parte del movimiento social, pero también actúan como organizaciones no gubernamentales que promueven el desarrollo. En la medida que estas organizaciones manejan diversos proyectos con sus respectivos recursos se produce un cambio en su identidad. Existe un movimiento social muy vinculado a la lógica del desarrollo rural y otro que reivindica el tema agrario como principal. Las agrupaciones en torno a la lucha campesina están muy lejos de representar esa fuerza capaz de incidir en la supresión de privilegios y abusos de poder en el campo.

Vacios fundamentales de la legislación agraria

58. **La legislación guatemalteca** desconoce la realidad histórica del país y la situación social, **no responde a la problemática agraria**, ya que carece de una normatividad específica. Las escasas normas en esta materia son coyunturales y dispersas, carecen de visión de futuro, y la mayoría aborda el tema agrario desde la perspectiva civilista o penal. Descarta el sistema jurídico maya. Desestima la complementariedad de ciencias auxiliares como la economía política y la sociología, desnaturalizando así la interpretación del Derecho Agrario. Los espacios creados últimamente, como CONTIERRA, son insuficientes porque carecen de mecanismos que garanticen la ejecución de sus resoluciones y porque no se logra una coordinación entre las instancias existentes. **Falta una normativa específica del Derecho Agrario, así como su respectiva institucionalidad y jurisdicción.**

59. El derecho a la propiedad privada está garantizado plenamente en el ámbito constitucional y en las leyes ordinarias. El ejercicio de este derecho carece de normas que limiten las extensiones y la transmisión sucesoria (herencias). En ninguna normativa se establece la función social de la propiedad ni desarrolla la utilidad pública. El ordenamiento existente ha alentado el latifundio y el minifundio, no ha frenado el acaparamiento ni la fragmentación de la propiedad.

60. El enfoque de “bien común”, reconocido en el preámbulo de la Constitución, carece de expresión concreta en la rama agraria. El concepto de utilidad pública o interés social, sólo puede reclamarse a través de la expropiación. Este concepto únicamente se ejecuta cuando el Estado, como administración pública, requiere determinada propiedad. Faltan especificaciones que respondan al interés colectivo, además que contemplen la vinculación entre derecho a la propiedad privada y acceso a los recursos naturales de carácter público (agua, bosques, playas, etcétera).

61. La legislación no reconoce a todos los sujetos de derecho. En materia agraria las comunidades indígenas, los pequeños y medianos productores, así como las personas en su diferenciación étnica (como sujetos individuales) y de género (como jefas de familia) carecen de un régimen jurídico determinado. Al ignorar la dinámica social que va perfilando la identidad de dichos conglomerados, se les excluye como acreedores de derechos. El concepto de campesino y campesina no ha sido desarrollado a nivel legal, con excepción del Decreto 1551 (1962), cuyo enfoque era paternalista ya que a los beneficiarios se les reconocían derechos tutelados por el Estado. **En el renglón agrario no se contempla la igualdad material** (acceso a bienes y recursos) **entre mujeres y hombres**, la única ley que establece una perspectiva de género está contenida en FONTIERRAS, a través de la copropiedad, aunque excluye a las mujeres sin hijos.

62. Después del proceso revolucionario, sólo ha existido la Ley del INTA que abordaba la adquisición y regularización de terrenos, las tierras ociosas y los excesos, entre otros puntos. Con la aprobación de FONTIERRAS, se anuló la única legislación agraria que había como programa público. Actualmente, sólo existe un proceso agrario para la regularización de tierras otorgadas por el Estado. Éste es muy limitado porque representa la liquidación del reparto con

visión social, además circunscribe la vigencia de su mandato entre cinco y diez años.

63. Al faltar criterios para la aplicación final del Derecho, son constantes los procesos negociables. Existe una interpretación muy ambigua de las leyes y no hay una aplicación efectiva de las mismas. El proceso de regularización de la tenencia de la tierra que efectúa FONTIERRAS deja el fallo a la negociación o al tráfico de influencias, alienta así la intervención administrativa sobre los recursos legales.

64. A diferencia de otros países, en Guatemala no existe ninguna legislación que permita –a solicitud de las comunidades- revisar los expedientes históricos de la adjudicación de tierras, baldíos y excesos, que son los antecedentes de los conflictos actuales. Esto adquiere primordial relevancia a partir de los elevados niveles de concentración de este recurso y las añejas denuncias de despojo hasta ahora ignoradas. En los Acuerdos de Paz se reconoce la posible entrega irregular de tierras nacionales en la Franja Transversal del Norte y Petén.

65. **El agua es un recurso que no se reconoce como bien público** si la fuente se encuentra dentro de un bien inmueble adquirido antes de 1985. Este recurso tiene carácter público, según la Constitución, sólo cuando las personas hayan comprado propiedades donde se localizan las fuentes de agua después de 1986. Falta una legislación que permita la intervención pública en el uso, aprovechamiento y titulación del derecho de agua. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) es el ente regulador del vital líquido, pero su estructura es muy pequeña y centralizada, carece de potestades administrativas y de control. En la actualidad asigna concesiones de manera muy discrecional, afectando en ocasiones el bien común.

66. El derecho llamado consuetudinario o sistema jurídico maya existe como práctica, pero sin reconocimiento. Contiene aspectos formativos, de sanción moral y de reparación, entre otros, con normas, procedimientos y autoridades propias. Es viable el reconocimiento de este derecho sin contravenir la ley positiva. Cuando hay dos ordenamientos distintos en un mismo territorio, es posible establecer normas de homologación o de resolución de conflictos de dos entes jurídicos, pero aquí no existen.

67. En el aspecto laboral, la legislación agraria también es muy reducida, ya que limita el tema a un régimen especial (solo ocho artículos), que no establece garantías específicas para las personas trabajadoras ni asegura el cumplimiento de los derechos mínimos. Frente a una debilidad normativa, sancionadora e institucional, **el Código de Trabajo guatemalteco coadyuva a que los patronos gocen de impunidad en materia laboral**. En los tribunales existe tráfico de influencias y prácticas anti éticas. La extrema lentitud en los procesos y falta de ejecución de las resoluciones judiciales son algunas de las violaciones reiteradas a los derechos laborales. En general faltan mecanismos administrativos y judiciales para lograr la vigencia de los derechos de las y los trabajadores. La institucionalidad pública en esta materia es deficiente, sólo cubre las cabeceras departamentales y está impregnada de actos de corrupción. **Las campesinas se encuentran en una situación de mayor desventaja, ya que la legislación**

laboral les limita sus derechos, ya que su trabajo agrícola o ganadero es considerado como “coadyuvante o complementario de labores que ejecute el trabajador campesino jefe de familia”.

68. Aunque existieron normas específicas relacionadas a la cuestión urbanística rural para los parcelamientos agrarios, actualmente falta una legislación para el ordenamiento territorial rural, a nivel productivo y urbanístico, para la planificación de asentamientos humanos, obras de infraestructura y desarrollo productivo. Tampoco hay una figura jurídica que promueva formas colectivas de producción. Sólo las ECA's abordan aspectos de comercialización.

69. Los contratos agrarios que existen actualmente (arrendamientos, aparcerías o medierías) están dejados a la costumbre del lugar, sin ningún tipo de intervención legal. Esta situación conduce a que la parte más débil de la relación contractual sea la más desprotegida, al momento de la interpretación o ejecución de derechos y obligaciones.

70. **Todo lo relacionado a la economía de exportación carece de una legislación nacional**, por tanto, **siempre se remite a la internacional** o en su defecto a los usos y costumbres del comercio extranjero. Eso significa dependencia. Los derechos y obligaciones quedan sólo en contratos particulares o específicos, así como en normas suscritas por los gobiernos. No hay autonomía en el diseño de los contratos entre las partes.

71. El caótico sistema legal y de registros de la propiedad de la tierra en Guatemala ha sido un factor propicio para la acumulación del recurso. **Este país es el único en Centroamérica que carece de un catastro nacional y un registro de bienes inmuebles con datos confiables**. Esto se agrava si se toma en cuenta que durante 16 años el ejército conservó la potestad de las mediciones cartográficas para fines contrainsurgentes. El caos en los registros y en la legislación con respecto a la tierra además alentó la apropiación de tierras por parte de militares y políticos. De manera relevante ha contribuido a la persistente evasión fiscal de los grandes terratenientes.

CAMBIOS PROFUNDOS

Cinco lineamientos generales

Una nueva estrategia de desarrollo rural en Guatemala precisa impulsar cambios profundos y amplios, de carácter estructural, dirigidos a atender las causas de la problemática social, tienen su referente en el ámbito nacional y trascienden a lo rural. Para concretar estas aspiraciones se requiere transformar el carácter autoritario, excluyente, racista, patriarcal y centralista del Estado, lo que exige un movimiento sociopolítico fuerte y articulado. Es imprescindible una fuerza social capaz de ejercer una presión popular nacional, vinculada a procesos de lucha de otros países. Sólo así será posible empujar los cambios necesarios para erradicar la pobreza que padece la mayoría de la población y garantizar la plena vigencia de los derechos humanos. Esta propuesta incluye cinco lineamientos de naturaleza general:

1. Visión a largo plazo.- Transciende la temporalidad de un período gubernamental, a través de estrategias que identifiquen elementos claves como nuevos ejes de acumulación, sujetos económicos, tipos de economía, marco específico para zonas y regiones del país. La visión de largo plazo supone sustituir los objetivos monetaristas y cortoplacistas del neoliberalismo, mejorar las condiciones económicas, políticas y sociales de la población y utilizar el patrimonio natural (suelos, aguas, bosques, minerales) sin degradar los diferentes ecosistemas.

2. Equidad de oportunidades.- Representa la definición de acciones específicas dirigidas a los conglomerados tradicionalmente rezagados a fin de eliminar las condiciones de desvalorización, desigualdad y discriminación que viven. El enfoque de equidad reconoce la situación de los pueblos indígenas, mujeres, niñez y juventud, ancianos, personas con discapacidad y promueve sus aportes específicos al desarrollo. Descarta el carácter asistencialista en las políticas sociales y ubica como sujetos de desarrollo a las pequeñas y medianas economías.

3. Congruencia con la realidad sociocultural.- Contempla el resguardo y recreación de los valores culturales propios de las regiones y de los pueblos indígenas, mediante la definición de estrategias que tomen en cuenta las características socioculturales y criterios etnolingüísticos del país.

4. Amplia participación social.- Plantea superar la dispersión y fragmentación social existente, así como vincular los espacios locales, regionales y nacionales. Significa la creación de condiciones para que existan bases sociales autónomas, capaces de fiscalizar la gestión pública y concretar medidas de presión social, así como de formular y promover procesos de participación en los distintos sectores y zonas del país.

5. Enfoque crítico a la globalización.- Implica la visión crítica de los sectores sociales frente a los efectos económicos, socioculturales, políticos y ambientales de los proyectos de globalización, con el objeto de estructurar alternativas que incidan en los convenios económicos y de integración internacional. Este enfoque incluye la construcción de infraestructura, la cual tiene que enmarcarse dentro de los lineamientos de desarrollo nacional consensuados y las políticas regionales y locales elaboradas con participación social.

Marco general de los cambios

Esta iniciativa de Desarrollo Rural contempla cambios económicos, políticos y socioculturales. Todos sustentados en valores humanos y solidarios. Tienen como principios la supremacía del bien común, el respeto a las diferencias de género, edad y diversidad sociocultural, así como el manejo sostenible del patrimonio natural.

1) Cambios económicos.

Se orientan a construir un sistema basado en el respeto de los seres humanos y la naturaleza, que garantice el bienestar de las mayorías, la sostenibilidad en la producción y el consumo. Están encaminados a transformar el modelo latifundista agro exportador primario, dependiente de productos agropecuarios tradicionales, que ha negado una buena calidad de vida a la mayoría de la población maya y no maya. Incorporan nuevos ejes productivos, ubican a la producción pequeña y mediana como sujeto prioritario y reconocen las características socioculturales y ambientales específicas de las diferentes zonas del país. Estos cambios forman parte de una estrategia de desarrollo enfocada al reparto amplio de las ganancias generadas por los procesos productivos, evitando la tradicional concentración.

- a. Estrategias de producción.** Las líneas alternativas de producción pretenden elevar la productividad, así como propiciar la coordinación entre zonas y áreas productoras para evitar la saturación de determinados cultivos que genera competencias entre pequeños y medianos productores. Buscan fomentar la introducción de procesos agro industriales y la integración de cadenas productivas para aumentar el valor agregado. Se trata de establecer economías solidarias y diversificadas, en alianza con procesos productivos y redes de comercialización campesinas, que garanticen a las comunidades el control de su biodiversidad genética, el derecho a producir sus propias semillas, la producción de bienes en forma sostenible y la distribución equitativa de las ganancias generadas.
- b. Reformas al sistema financiero.** La inversión productiva para fomentar la pequeña y mediana economía rural requiere mecanismos de acceso al crédito que atiendan en forma integral los requerimientos para el acceso a activos, producción, comercialización, transformación de productos y tecnificación de cultivos; que cubran de manera global las necesidades de cada unidad productiva con periodos de gracia acordes al ciclo productivo, seguros en caso de pérdidas por problemas atmosféricos y tasas de interés congruentes con el interés social; que contemplen asistencia de emergencia para comunidades y áreas damnificadas por sequías, inundaciones u otro fenómeno natural.
- c. Zonas de desarrollo rural.** La base para definir las zonas es a partir de sus potencialidades en agricultura, medio ambiente, agro industria, turismo y desarrollo de ciudades intermedias, con una visión de nexos equitativos entre campo y ciudad. Esto implica la dotación de servicios, como vías de acceso, conexión de centros comerciales y acopio para fortalecer el mercado interno de productos agrícolas y no agrícolas. Existen experiencias de zonificación, las cuales pueden respaldarse con investigaciones específicas y con la intervención de las comunidades involucradas.
- d. Uso y manejo sostenible del patrimonio natural.** Los procesos productivos tienen que ser coherentes con el sostenimiento de los ecosistemas y el patrimonio natural, evitando cualquier acción contaminante, destructora o depredadora de la naturaleza. Corresponde a las comunidades rurales administrar su patrimonio natural a fin de utilizarlo en forma sostenible. Ello implica descartar cualquier intento de privatización, así como informar y

consultar a la población en la toma de decisiones en cualquier medida vinculada a la zona donde habita.

- e. Justicia tributaria.** Los compromisos establecidos en el Pacto Fiscal son válidos como base de una política integral que establezca un sistema progresivo que cumpla con el principio: que pague más el que tiene más. Es necesaria una reforma fiscal para mejorar la capacidad de recaudación, simplificar la legislación, fortalecer la Superintendencia de Administración Tributaria, promover el gasto social e inversión, coordinar las operaciones de endeudamiento, ordenar el uso de los bienes del patrimonio público, combatir la corrupción, limitar el déficit fiscal, así como fortalecer la descentralización y el fortalecimiento de las capacidades locales. La suficiencia fiscal, el enfoque sectorial y geográfico, así como la calidad del gasto deben ser abordados tanto en el ámbito de políticas públicas, como de ampliación de acceso a activos productivos y transferencias sociales directas (seguridad alimentaria, protección de desastres, vivienda, infraestructura, seguridad social).
- f. Fomento a mercados.** El mercado en el ámbito micro económico, inscrito en condiciones de igualdad, puede ser un mecanismo social de intercambio de productos con potencialidades, aunque carece de impacto para revertir la pobreza. El fomento del comercio regional requiere una política que aliente los esfuerzos de entidades productoras que han establecido lazos comerciales con Honduras, El Salvador y zonas fronterizas mexicanas para estimular el aumento de la producción, productividad y diversificación con enfoques que impidan la concentración de recursos y bienes. La apertura comercial impuesta por los países ricos está incrementando los índices de pobreza y los monopolios. Esta situación plantea retos para potenciar el desarrollo campesino y rural, así como resguardar a aquellos sectores productivos rezagados tecnológicamente y exentos de subsidios, lograr la seguridad alimentaria y la distribución equitativa y solidaria de las riquezas creadas.

2) Cambios políticos.

Buscan superar las características negativas que históricamente han distinguido al Estado guatemalteco como autoritario, excluyente, racista, patriarcal y centralista. Estas transformaciones se orientan en principios de justicia social y equidad, en el entendido que sólo serán viables en la medida que exista una sociedad civil fuerte, predominantemente popular, organizada y activa, en la que participen mujeres, jóvenes y pueblos indígenas.

- a. Nueva institucionalidad.** Guatemala requiere una institucionalidad estatal capaz de hacer realidad el enunciado constitucional de garante del bien común. La transparencia de la gestión pública es indispensable para fortalecer un Estado de Derecho, sobre la base de una amplia y efectiva legitimidad social; de igual manera, mediante el impulso de la participación, concertación y auditoría social en los procesos de definición de las políticas públicas de desarrollo y monitoreo de su ejecución, altamente receptivo de iniciativas locales, regionales y nacionales. Se requiere crear condiciones para la equiparación de oportunidades entre los diversos sectores sociales, actualmente desarrollados asimétricamente.

Los cambios propuestos pasan por establecer una estructura normativa e institucional fuerte, promotora del desarrollo rural con justicia social, sobre la base de ejercer acciones a favor de los conglomerados empobrecidos y discriminados, lo que incluye el resarcimiento por las injusticias y el despojo histórico, así como la existencia de instrumentos legales que posibiliten múltiples formas organizativas. Esta estructura reflejará la diversidad territorial y sociocultural, además observará la descentralización y regionalización de carácter integral.

El desarrollo nacional, en el contexto de los convenios internacionales y la economía mundial, demanda un Estado rector de procesos económicos, políticos y socioculturales que eviten privilegios. Con esa orientación tendrá que promover la articulación regional con los otros Estados de Centroamérica y así mejorar su capacidad de negociación frente a los organismos financieros multinacionales y los intereses del capital transnacional a fin de mejorar la calidad de vida de sus habitantes.

- b. Sociedad civil fuerte.** Los cambios propuestos van hacia la construcción de una sociedad civil organizada con capacidad para participar activamente en la reforma del Estado y, por ende, en la formulación de políticas públicas y la auditoría social. La participación de la población indígena es relevante, al igual que las mujeres y personas jóvenes, tanto en espacios de diálogo y negociación como en acciones de presión social, a fin de que sus demandas sean atendidas. Las instancias gubernamentales y agrupaciones de acompañamiento deben evitar la visión asistencialista y utilitaria que le han dado a la organización social.
- c. Pacto Social.** El establecimiento de un nuevo pacto es indispensable para sentar las bases doctrinarias y de cambio estructural, al igual que para alcanzar consensos sobre las grandes líneas a seguir. Ello pasa por la construcción de foros nacionales/regionales -ágiles y de amplia representatividad- con visión de futuro y capacidad para retomar anhelos, experiencias, demandas y aportes de los diferentes sectores del país.
- d. Participación de las mujeres.** La participación de las guatemaltecas tiene que alentarse en distintos espacios vinculados al desarrollo rural. Ello implica el ejercicio pleno de sus derechos a organizarse, la libertad de expresión y toma de decisiones. Los consejos de desarrollo a nivel departamental y local presentan condiciones favorables, aunque otras formas de asociación también son necesarias, sobre todo aquellas que les posibiliten el acceso a activos. Para ello es necesario abrir opciones para que las mujeres se conviertan en propietarias y sujetas de crédito sin intermediación de sus compañeros de vida y sin los requisitos de ser madre o estar casada.
- e. Comunidad – descentralización – regionalización.** El reconocimiento de lo comunitario, local y regional, especialmente para los grupos excluidos, así como la descentralización del poder político son indispensables para reconstruir el país. Los ámbitos de participación más cercanos a la población permiten su empoderamiento en el desarrollo. La descentralización lleva

consigo la transferencia de recursos (gasto público) y el reconocimiento de lo rural en todas las políticas y cambios (procesos de gestión y toma de decisiones). Una nueva regionalización además del enfoque administrativo incluye criterios políticos, económicos, territoriales, socioculturales, jurídicos y ambientales. También toma en cuenta limitaciones y potencialidades particulares, considera a los sujetos y territorios como parte del proceso, integra cadenas de producción-distribución-consumo, reconoce la libre determinación de los pueblos indígenas sobre su territorio.

- f. Modificaciones constitucionales.** A fin de concretar una política de desarrollo rural con justicia social y equidad, se debe reformar la Carta Magna. Ello implica la formulación de iniciativas con una amplia participación y respaldo social, es decir, mediante la movilización social concretar tales modificaciones. La participación activa de conglomerados sociales será la garantía de hacer realidad tales modificaciones. Esto significa incorporar el pleno reconocimiento de los derechos de las mujeres y los pueblos indígenas, fortalecimiento de la participación social y descentralización del Estado.
- g. Fin de la represión.** El desmantelamiento de los aparatos represivos y de acoso psicosocial contra la población es urgente. Terminar con la institucionalidad contrainsurgente implica sanear el aparato castrense formal y desterrar cualquier mecanismo de control social por parte de grupos clandestinos, antiguas estructuras paramilitares (patrulleros y comisionados) o bandas de delincuentes (con cabecillas ex militares).

3) Cambios socioculturales.

Se enfocan a garantizar el respeto a la identidad de las personas de acuerdo a su cultura, sexo y edad; la aplicación de la justicia y vigencia de las prerrogativas laborales con equidad; así como proporcionar servicios públicos eficientes que garanticen una mejor calidad de vida de las personas.

- a. Derechos de los pueblos indígenas, mujeres, niñez, juventud y ancianos.** La promoción de tales derechos es tarea permanente a fin de erradicar toda forma de discriminación y opresión. Urge la puesta en práctica de los convenios internacionales suscritos por Guatemala, entre ellos los emanados de conferencias de la Organización de Naciones Unidas (ONU) y el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). La legislación en sus apartados con contenido machista y/o racista debe ser modificada.
- b. Justicia con visión de género y étnica.** El sistema judicial tiene que responder a la condición específica de la población femenina y la multiculturalidad del país, a través del pluralismo jurídico que articule el derecho indígena. El reconocimiento de la violencia de género y las normas consuetudinarias son indispensables para eliminar la discriminación y el racismo en la administración de justicia.
- c. Reformas y actualización en materia laboral.** El cumplimiento de las obligaciones patronales y los dictámenes de los tribunales de trabajo exigen una institucionalidad con poder coercitivo para la ejecución de sentencias. Se requiere una nueva política de empleo con mecanismos de control en cuanto a

salarios y precios, a fin de que las personas trabajadoras tengan ingresos suficientes para cubrir el costo de la canasta básica. El reconocimiento jurídico pleno de las mujeres, en su calidad de trabajadoras del campo (independientemente de su condición de madre o estado civil) pasa por reconocerlas como sujetas de derecho laboral, no como coadyuvantes en tareas agrícolas. Para garantizar el pago del séptimo día, vacaciones y bono 14 a todas las personas trabajadoras se requiere suprimir el pago por trato o por tarea en actividades agrícolas.

- d. Formación y capacitación.** Las diferentes políticas y estrategias de desarrollo rural deben contemplar componentes de formación y capacitación diseñados para generar nuevas relaciones de equidad de género, en los ámbitos público y privado. Desplegar acciones de sensibilización referidas a los derechos de las mujeres y el importante aporte económico, social y político de la población femenina en el desarrollo rural. Realizar campañas dirigidas a adultos, juventud y niñez para favorecer la redistribución de actividades domésticas y coparticipación de responsabilidades en el hogar. La población femenina requiere programas específicos de autoestima, salud física y mental, además de otros temas vinculados al desarrollo humano integral.
- e. Política educativa.** En el marco de una nación pluricultural, no-sexista, democrática, conocedora de su historia y con posibilidades para formar de manera integral a sus recursos humanos, impulsar un sistema educativo basado en las características culturales y lingüísticas, que descarte la simple alfabetización. Promover la reflexión crítica, valores y prácticas orientadas hacia el diálogo y la solidaridad, equidad, democracia y cultura de paz, respeto a los derechos humanos y al patrimonio natural. Específicamente tiene que garantizar el acceso a los servicios educativos y la participación de las mujeres en tales procesos.
- f. Seguridad social derecho universal.** La seguridad social debe ser una prioridad dentro del Presupuesto General de la Nación, en lugar de privatizar su prestación. Es necesario promover la descentralización y reformular los servicios del Instituto Guatemalteco del Seguro Social a fin de prestar atención a conglomerados pobres e indigentes. También son urgentes las políticas de prevención, vinculadas a las directrices económicas, que erradiquen la desnutrición, mortalidad, así como la morbilidad infantil y materna. Los procesos tienen que articular prácticas y conocimientos de los pueblos indígenas en esta materia, en particular sobre plantas medicinales y tratamientos naturistas. Es necesario crear una red de asistencia para sectores más rezagados por su alta vulnerabilidad frente a desastres y fenómenos atmosféricos.
- g. Vivienda y servicios.** La articulación de un conjunto de medidas es indispensable a fin de que la población acceda a vivienda digna (terrenos y materiales de construcción, planes de mejoramiento y mantenimiento, financiamientos diferenciados por niveles económicos). Las políticas tienen que observar además las condiciones climáticas y culturales propias de cada región. Su ejecución requiere la acción de gobiernos municipales encargados de la dotación de servicios básicos como agua potable, drenajes, alumbrado

público, mercados, escuelas, puestos de salud. El Estado tiene responsabilidad en sus diferentes jurisdicciones de la seguridad ciudadana, dotación de infraestructura y servicios de transporte, además la promoción de medios de comunicación.

NUEVO ENFOQUE DE DESARROLLO RURAL

El concepto rural, que sirve de trasfondo a la presente propuesta, trasciende el enfoque que lo reduce a un espacio físico en donde se encuentra una población que continúa siendo predominantemente campesina e indígena y la más empobrecida. Lo rural supera el ámbito agropecuario. Las actividades de comercio y transporte, de tipo forestal y turismo, industria textil y artesanía forman parte del engranaje socioeconómico rural. En el ámbito cultural predomina la población indígena en algunas regiones y en otras la diversidad étnica conforma un panorama más complejo. En lo ambiental existe una cantidad considerable de ecosistemas y posibilidades de vida.

El espacio rural es socioterritorial (geografía física, personas, políticas administrativas y relaciones de poder) altamente diferenciado en lo sociocultural, político, económico y ambiental, por lo mismo ofrece una diversidad de posibilidades para el desarrollo que hasta ahora han sido ignoradas.

El desarrollo rural se entiende como el avance progresivo y organizado de cambio hacia una vida digna y justa en lo social, político, económico, cultural, ambiental, psicológico y espiritual como un derecho inherente a la persona, la comunidad y la sociedad rural. El desarrollo se alcanza cuando la ciudadanía –bajo distintas modalidades de organización- participa, decide y se beneficia de los procesos socioeconómicos y la prestación de servicios; además ejerce su identidad genérica, cultural e ideológica. Un nuevo enfoque para solucionar la problemática rural debe:

PERFILAR PROCESOS PARTICIPATIVOS

El diseño y puesta en práctica de una estrategia reclama un enfoque participativo, como proceso humano y sostenible. Sólo así será un elemento movilizador de amplios conglomerados que han sido sistemática e históricamente excluidos de las políticas y programas gubernamentales. Es preciso fortalecer el tejido social mediante el apoyo a la participación y organización ciudadana para conseguir que el Estado tenga un interlocutor fuerte, políticamente definido y con capacidad de acción y propuesta. Ello implica configurar una fuerza social como sujeto de consulta y decisión, un ente fiscalizador de la gestión estatal, presente en los medios de comunicación, que involucre a la población indígena y femenina.

SUPERAR LA VISIÓN AGRARISTA

El ámbito rural representa una realidad diversa, donde se ha establecido una economía de múltiples actividades complementarias a la agricultura. El conjunto de actividades agropecuarias sigue siendo un eslabón clave si cumple con la función de ser un espacio de creación y reproducción de culturas campesinas, proveedor de recursos naturales, cohesionador de relaciones sociales y garante de la seguridad alimentaria.

UBICAR LA IMPORTANCIA DE PEQUEÑAS Y MEDIANAS ECONOMÍAS

Esta premisa parte de la consideración que los pequeños y medianos productores son los principales sujetos de una estrategia alternativa por su potencialidad interna, en tanto tienen capacidad para generar empleo, abastecer el mercado interno e incorporarse al mercado internacional con una perspectiva social. Las diferentes economías rurales (agropecuarias, artesanales, micro industrias) tienen que superar obstáculos como: la debilidad de las agrupaciones, el control corporativo de la comercialización agrícola, los bajos niveles de inversión pública y privada, así como la concentración de la tierra y del capital; asimismo, lograr el acceso favorable a los mercados (financieros y de bienes) y una estructura agraria local equitativa.

APLICAR UN ENFOQUE DISTRIBUTIVO

El reparto de tierras, como parte de las soluciones estructurales, puede superar la pobreza si se articula a las potencialidades que brinda el contexto local y regional, además se definen zonas de desarrollo agrario y rural que permitan generar redes de infraestructura, servicios de capacitación, comercialización y financiamiento. Las políticas de acceso a la tierra no deben limitarse a las reglas del mercado, además requieren acompañarse de estrategias que incluyan una inversión inicial para crear condiciones de vida y posibilidades a fin de que las unidades económicas se desarrollen sostenidamente para evitar que generaciones futuras multipliquen sus reclamos de tierra. Como una acción prioritaria y estratégica, se requiere la ejecución de políticas específicas para las mujeres, en el entendido que el ser beneficiarias de parcelas les facilita el acceso a otros activos, lo que a su vez les permite mejorar sus actividades productivas y de comercialización, además de procurarles mejorar sus niveles de empoderamiento, independencia y bienestar.

IMPULSAR NUEVOS EJES PRODUCTIVOS

La promoción de nuevos ejes busca generar proyectos socioproductivos, empleos y posibilidades de crecimiento, que aseguren el desarrollo comunitario, genere cadenas productivas y la distribución equitativa de las ganancias generadas. Para aprovechar el potencial de las unidades productivas pequeñas y medianas es necesario promover sistemas tecnológicos para elevar rendimientos, aumentar valor agregado, diversificar los productos y fortalecer las bases económicas campesinas a través del apoyo a la diversidad de actividades que desarrollan o aquellas para las que tienen potencial (silvicultura, apicultura, forestería, artesanías, micro y pequeña industria, comercio y servicios turísticos o ambientales).

PLANTEAR LA DIFERENCIACIÓN DE POLÍTICAS

La aplicación de medidas diferenciadas se dirige a potenciar capacidades y responder a intereses de mujeres y hombres, indígenas y no indígenas, especificidades locales y regionales, así como a diferentes actividades: agropecuarias, micro industria, comercio y distintos sectores: infra y subsistencia, pequeña y mediana empresa, grandes consorcios. Las políticas deben incluir las siguientes ópticas: macroeconómica, compensatoria para los conglomerados más rezagados, descentralización y regionalización, ordenamiento territorial, empleo, cargas impositivas, inversiones públicas y comercio exterior.

Ocho líneas de acción

Transformar el modelo latifundista agro exportador primario pasa por democratizar el acceso y tenencia de activos, avanzar en la diversificación de la economía y la integración de cadenas productivas generadoras de valor agregado, pero sobre todo por impregnar una perspectiva social. Lo anterior se sustenta en la convicción que las pequeñas unidades productivas pueden ser eficientes económicamente, sanas a nivel ambiental y efectivas para la seguridad alimentaria. Asimismo, en el reconocimiento que las economías campesina y rural poseen una potencialidad interna, más allá de generar mano de obra barata, en tanto tienen capacidad para incorporarse a los mercados nacionales e internacionales.

Las pequeñas y medianas economías sólo podrán alcanzar un crecimiento en el ámbito local si tienen acceso a tierra y recursos hídricos, capacitación en el trabajo, mercados financieros rurales, información e inteligencia de mercados, organización para la producción y comercialización, instituciones locales eficientes y éticas, infraestructura productiva y de servicios, tecnología, espacios de negociación entre los grupos de la sociedad civil (incluyendo los grandes propietarios) y el Estado.

1) Fortalecer el movimiento y organización rural:

- a. **Apoyo a la lucha por el desarrollo rural.** Una primera línea de acción para impulsar un nuevo modelo de desarrollo rural es el apoyo a la lucha rural, mediante la promoción de grupos organizados de manera integral, que incluyan desde sus inicios un enfoque de género y diversidad cultural. Hay que fortalecer un movimiento rural, a fin de que las personas conozcan sus derechos y los defiendan. Sin respaldo político los cambios y recomendaciones sólo quedan en papel. El desarrollo de organizaciones en los ámbitos local, regional y nacional es fundamental.
- b. **Unificación de esfuerzos organizativos.** Las alianzas entre organizaciones tienen que contar con una perspectiva amplia y diversa. Las relaciones de complementariedad con organizaciones de acompañamiento, centros académicos y de investigación, grupos progresistas, sectores religiosos y empresariales son necesarias. Se requiere un liderazgo campesino y rural en movimiento, fortalecido en su visión sobre la realidad que le toca enfrentar y articulado de manera genuina con las bases, así como con el movimiento campesino latinoamericano y mundial. El fortalecimiento de conocimientos, habilidades y destrezas igualmente es una prioridad, así como el reconocimiento de múltiples formas organizativas.
- c. **Organización para la producción.** Es básico fomentar las agrupaciones de pequeños y medianos productores agrícolas y de economías rurales, ampliando el ámbito legal a fin de retomar expresiones de organización comunitaria y distintas etnias del país. Es fundamental que éstas incidan en su contexto local y municipal para aportar a un desarrollo integral, favoreciendo iniciativas que beneficien a más población para evitar nuevas desigualdades en el ámbito rural.

d. Multiculturalidad y promoción de valores. La importancia de tomar en cuenta las diferentes culturas trasciende la perspectiva de inclusión, se trata de encontrar en la multiculturalidad los valores y normas que permitan luchar organizadamente por un desarrollo alternativo a aquel que se basa en el consumismo, competencia y defensa de estereotipos machistas. Además significa la apropiación y promoción de valores solidarios y democráticos entre los seres humanos y de armonía con la naturaleza, de la ética en la gestión pública y privada, el respeto a las diferencias políticas, religiosas y culturales.

2) Democratizar el acceso a la tierra y otros recursos:

a. Rescate de tierras comunales, baldías y nacionales. Establecer los mecanismos que hagan realidad lo mencionado en los Acuerdos de Paz acerca de la "restitución y compensación de derechos", además la adjudicación y titulación inmediata en aquellas áreas que hoy son fuente de conflicto. Una democratización de la tenencia de la tierra se basa en los principios: la tierra es para quien la trabaja, la función social de la propiedad y el reconocimiento del derecho histórico.

b. Derecho a la propiedad para todas y todos. La falta de titulación de la tenencia de la tierra es un freno para el desarrollo. El limitado acceso a activos para las mujeres se hace evidente en la propiedad de la tierra. Urgen campañas de sensibilización acerca de este derecho para la población femenina. La institucionalidad tiene que garantizar una justa y clara regularización y titulación de tierras, priorizando a las comunidades que históricamente la han trabajado y que fueron despojadas, además reconociendo el derecho de titulación de las comunidades indígenas. La seguridad jurídica tiene que ser fortalecida con un proceso catastral que permita resolver los conflictos agrarios que por la falta de ese censo se mantienen.

c. Terminar con grandes propiedades improductivas. Aplicar un impuesto territorial y sobre tierras ociosas que impulse a los propietarios de grandes extensiones a hacerlas productivas, generando empleos o trasladando dichas propiedades a campesinas y campesinos que las requieran. Las grandes zonas cafetaleras han significado explotación y pobreza para la población trabajadora, actualmente han reducido drásticamente las fuentes de empleo. Trasladar dichas propiedades a la economía campesina es favorable por que es apta para mantener un sistema productivo como el café y tiene mayor capacidad para realizar la diversificación de cultivos.

d. Expropiación de tierras usurpadas. El recurso de expropiación debe ser ejercido principalmente en casos de tierras usurpadas o cuyo uso se contraponga al interés público. Ello significa recuperar la tierra asignada irregularmente a militares y funcionarios civiles durante los últimos 40 años, sin que ello implique ninguna indemnización para realizar su traspaso inmediato a los mecanismos del Fondo de Tierras.

e. Límites a la extensión. Es una medida fundamental para evitar la conformación de nuevos latifundios y garantizar el derecho a la igualdad.

- f. Acceso a otros recursos.** Tiene como propósito dotar de infraestructura, capacitación, crédito, información sobre mercados y tecnología apropiados a mujeres y hombres beneficiarios del programa de acceso a la tierra, ya que este medio es para erradicar la pobreza y no la multiplicación de la misma. Impulsar el concepto de empresas familiares que promuevan la seguridad alimentaria y actividades diversificadas con posibilidades de crecimiento económico.

3) Promover la productividad a diferentes niveles:

a. Organización productiva. Es básico atender de manera específica a las economías de infra y subsistencia, así como fomentar las agrupaciones de pequeños y medianos productores agrícolas y de economías rurales, ampliando el ámbito legal que fortalezca su acción económica y social, retomando sus formas de organización comunitaria y características culturales. Para enfrentar los retos y amenazas de la globalización, se requiere capacidad gerencial y eficiencia empresarial, incluyendo otros elementos de formación y soporte legal. Asimismo, es fundamental que estas organizaciones productivas incidan en su contexto local y municipal para aportar a un desarrollo integral, evitando nuevas desigualdades en el ámbito rural.

b. Economías de infra y subsistencia. Estas economías merecen una atención especial, sólo así es posible corregir el sesgo de exclusión que se les ha asignado. Ante la falta de opciones, las familias rurales han utilizado su creatividad e ingenio y han hecho posible su supervivencia. Es necesario identificar tales actividades y brindarles apoyo (artesanía, servicios, migraciones), así como partir de su realidad concreta en los procesos productivos para que tengan posibilidad de salir adelante y enfrentar con éxito los procesos de comercialización. Tal propósito pasa por proveerlas de los activos necesarios.

c. Pequeños productores rurales. A este sector le corresponde un papel económico y otro político. Sólo actuando de manera organizada se constituyen bloques capaces de negociar frente al gobierno y empresas (locales, nacionales o transnacionales). Los amplios movimientos sociales con capacidad de defensa y propuesta son los únicos interlocutores con correlaciones de fuerza menos desventajosas frente a los poderes económicos y políticos tradicionales.

d. Mediana y gran empresa. A estos sectores les corresponde buscar relaciones de cooperación y alianzas estratégicas con la pequeña empresa para que puedan asumir en mejores condiciones el mercado internacional, proceso que actualmente les implica más amenazas y riesgos que oportunidades.

4) Fomentar la infraestructura productiva:

Las zonas rurales no pueden salir adelante sin la dotación de carreteras, sistemas de irrigación y electrificación, puertos marítimos y aéreos, zonas francas, entre otros. La dotación de infraestructura productiva en el ámbito rural tiene que ser un gigantesco esfuerzo ya que es prerrequisito para el desarrollo nacional, pero no puede aceptarse la injerencia externa en la

definición de los proyectos y, menos aún, la utilización de esas necesidades para la imposición de planes multinacionales (como el Plan Puebla Panamá).

5) Romper con la dependencia tecnológica:

a. Fomento tecnológico. Las tecnologías diseñadas en contextos culturales y físicos diferentes a las condiciones específicas guatemaltecas han contaminado la naturaleza y la salud humana. Se requieren tecnologías sostenibles y ahorradoras de energía fósil (petróleo, carbón); intensivas en materiales locales y reproductoras de ciertos conocimientos y prácticas ancestrales. Para posibilitar el desarrollo tecnológico autónomo es necesaria la reestructuración de las instituciones designadas para dichos fines; así como la asignación presupuestaria para centros de investigación, formación de recursos humanos, centros de creación de nueva tecnología agropecuaria y forestal.

b. Atención educativa. Para romper con esta dependencia también es necesario fortalecer el nivel técnico de la educación en el área rural, contemplando los centros de educación básica y diversificada. El enfoque de las capacitaciones tiene que convertir en sujetos de su propio desarrollo. Todos los procesos de educación tienen que contar con el respaldo de la participación de la sociedad civil.

6) Impulsar la participación activa de mayas y no mayas en el manejo del patrimonio natural:

a. Reconocimiento de experiencias. La incorporación de las poblaciones en el manejo, aprovechamiento y conservación de su patrimonio natural coadyuva a la sostenibilidad futura de suelos, agua y bosques. Se trata de reconocer los esfuerzos realizados por comunidades indígenas que hacen posible el abastecimiento de agua para la ciudad y la irrigación agrícola de exportación.

b. Uso y manejo sostenible. Es necesario fomentar los proyectos ambientales, forestales y de manejo de cuencas que sean dirigidos y administrados por comunidades campesinas e indígenas, sin subordinar la relación personas-naturaleza a un enfoque económico productivo en detrimento de la población y el medio ambiente. Juega un papel importante la articulación entre el acceso y control de la sociedad civil con el poder municipal, a fin de mejorar el ordenamiento territorial del municipio y el aprovechamiento más equitativo del patrimonio natural.

c. Prevención de desastres. Son necesarios los planes dirigidos a las poblaciones propensas a sufrir daños por fenómenos naturales, como son las que viven en las riberas de los ríos, cerca del mar, en terrenos vulnerables a derrumbes. Se requiere la creación de un mecanismo de subsidios para apoyar a micro, pequeños y medianos productores afectados por sequías u otros problemas atmosféricos.

7) Reconocer distintos ámbitos de ejecución:

a. Consejos de Desarrollo. Es fundamental el papel de los consejos de desarrollo, desde el ámbito local hasta el nacional, para constituir entes multisectoriales que generen iniciativas y establezcan coordinaciones, dejando

atrás su utilización para fines politiqueros, además trasciendan las propuestas locales hacia políticas públicas regionales y nacionales.

- b. Espacio comunitario.** El territorio local es un ámbito alternativo de planificación del desarrollo, se constituye en aquella realidad más cercana y manejable a las comunidades, cuya participación es esencial para las estrategias generales. Las alternativas a nivel comunitario tienen que reflejar la equidad de género en la toma de decisiones, administración y disposición de recursos materiales, derechos y obligaciones e igualdad en la distribución de tareas y beneficios. El diseño y ejecución de proyectos específicos para mujeres deben verificar que efectivamente sea en su beneficio y desarrollo, no en la reproducción de roles que implican sólo recargo de tareas y responsabilidades. Para ello son indispensables los centros de desarrollo infantil (en comunidades y fincas). Entre las alternativas productivas se cuentan: huertos, transformación de productos permanentes y de temporada, crianza de animales, micro empresas, centros de acopio, tiendas comunitarias y bancos comunales.
- c. Gobiernos locales.** Tienen que jugar un papel esencial en el control y administración de su espacio territorial, así como en la defensa y protección del entorno frente a su sostenibilidad futura.
- d. Inversión y fondos sociales.** Es indispensable coordinar la inversión rural con las políticas y programas definidos en los fondos sociales a fin de superar la dispersión de los pequeños proyectos y esfuerzos de entidades estatales, organizaciones no gubernamentales y entes privados.

8) Promover cambios legislativos:

- a. Política laboral.** Es necesario que existan oficinas del Ministerio de Trabajo en todas las zonas con importante mano de obra contratada, con el objeto de que inspectores fiscalicen el cumplimiento de la legislación laboral en cuanto a salario legal y prestaciones laborales. En particular urge verificar los términos de igualdad en el salario y oportunidades de empleo para mujeres y hombres, para mujeres solteras y casadas; además en la garantía de no acoso sexual, así como protección efectiva a la maternidad y período de lactancia.
- b. Nuevas iniciativas.** Urge que los diputados aprueben las propuestas de ley referidas a tipificar el acoso sexual como delito, el reconocimiento de las trabajadoras agrícolas y de casa particular como sujetas de derecho laboral.
- c. Fondo de tierras como instrumento de desarrollo.** Se requiere un instrumento para el desarrollo agropecuario, no un mecanismo de intermediación financiera como funciona actualmente FONTIERRAS. Se trata de una institución de transferencia de tierras productivas que dote de terrenos mediante la adquisición de tierras por vías extra financieras, compra barata y adjudicación de tierras a campesinas y campesinos, fomentando el acceso a potenciales propietarias con o sin hijos, todo encaminado a mejorar la calidad de vida de las personas beneficiarias.

Este instrumento tiene que proveer parcelas a escala suficiente, insertadas

dentro de zonas de desarrollo para establecer cadenas productivas, con posibilidad de optimizar los recursos de infraestructura productiva y articulando otras economías no agropecuarias. Asimismo, con posibilidades de desarrollar sistemas productivos diversificados, a partir de un análisis de las potencialidades de las zonas geográficas para evitar la destrucción del entorno natural; de promover formas de organización capaces de atender los rubros de comercialización e industrialización; de aplicar plazos para el pago, años de gracia y tasas de interés coherentes con la capacidad productiva de las personas beneficiadas; además, de alentar la creación de empresas mixtas y articulaciones con la agro industria.

- d. Equidad en el presupuesto.** La asignación presupuestal aprobada por el Congreso cada año tiene que estar en función de las necesidades urgentes de la población. El espacio urbano rebasa sustancialmente a lo rural debido a que se ha visto lo rural en función de lo urbano. Esta lógica debe cambiar.
- e. Por una Legislación Agraria.** Se requiere una legislación agraria basada en los siguientes criterios: aplique el principio de función social de la propiedad, sea garante de la seguridad alimentaria, asegure la sostenibilidad del patrimonio natural, sea fuente de articulación del tejido social, rescate la defensa del interés público y el reconocimiento diferenciado (género, etnia y clase) de los actores sociales que intervienen en la actividad agraria y ambiental, otorgue pleno reconocimiento y regule la propiedad de tierras comunales y fomente la organización de pequeños y medianos productores.
- f. Por la jurisdicción e institucionalidad indígena.** Se requiere una normativa indígena que haga realidad el Convenio 169. Dicho ordenamiento legal, coherente y articulado debe contar con una jurisdicción e institucionalidad que la haga aplicable.