

Poblaciones vulnerables en territorios de oportunidades: La encrucijada de la *nueva ruralidad* en Guatemala

Alberto Alonso Fradejas
Investigador
Programa de estudios para el desarrollo rural
Coordinación de ONG y Cooperativas –CONGCOOP-
Guatemala



CONGCOOP

Resumen ejecutivo

Los Acuerdos de Paz generaron grandes expectativas en Guatemala de cara a una nueva etapa de convivencia democrática, momento de eufórica convergencia nacional, que generó el clima político y social propicio para la profundización de las políticas de Ajuste Estructural y Sectorial, reformas “sugeridas” por el Fondo Monetario Internacional y, sobre todo en lo relativo al territorio, por el Banco Mundial y Banco Interamericano de Desarrollo. Estas instituciones se han orientado a la reestructuración de la(s) fuentes(s) de generación y acumulación de riqueza en los territorios de los países en los que han intervenido. Guatemala no ha sido una excepción y ha experimentado regulaciones varias en función del tipo de actividad que se busque generar en los diversos territorios rurales del país, sea agroindustria, megaproyectos de infraestructura o industrias extractivas.

A falta de una política de desarrollo territorial rural en Guatemala, este documento hará hincapié en la motivación hacia la reestructuración territorial observada en las políticas e instituciones agrarias, tanto nacionales como internacionales (referentes a la administración de la tierra y el territorio) y de las sectoriales agropecuarias (ante las nuevas dinámicas competitivas). Adicionalmente, se hará referencia a las políticas e instituciones vinculadas al comercio, la inversión y la descentralización administrativa, que contribuyen a esta reestructuración territorial.

Se tratará de señalar cómo estas dinámicas impactan sobre los sistemas de sustento y los niveles de protección personal y social de la población indígena y campesina de los territorios rurales de Guatemala, así como las principales estrategias de afrontamiento desarrolladas por la misma.

I. Marco Conceptual

Este documento se articula bajo un enfoque de **sistemas de sustento sostenibles**¹, porque una reducción sostenible de las causas de la *vulnerabilidad* sólo se logrará si el apoyo externo (fuera del ámbito familiar) se adecua a los pueblos de manera congruente a sus estrategias en materia de sistemas de sustento, con sus entornos sociales y su capacidad de adaptación actual. Utilizo el término “sistema de sustento” y no “medio de vida” o similares, para referirme a un sistema interrelacionado de diferentes componentes, entre los que figuran, no sólo las *actividades productivas* en sí, sino también el *acceso a los recursos productivos* (tierra, bosque y otros bienes comunitarios), los *medios y capacidades* para explotarlos sosteniblemente (tecnología) y las *relaciones sociales* y los *derechos legales* que permiten hacerlo. Un *sistema de sustento sostenible* puede afrontar y recuperarse de tensiones, mantener o incrementar sus capacidades y bienes y proporcionar oportunidades de sustento sostenible para la próxima generación.

La inseguridad del sistema de sustento es un componente de la **vulnerabilidad** personal o familiar, entendida como falta de capacidades y de acceso a los recursos derivado de:

- Su nivel de pobreza.
- La inseguridad de su sistema de sustento.
- Cuando se encuentra indefensa o *desprotegida*, bien a nivel *personal* (por la falta de capacidades físicas y/ o psicológicas, conocimientos y cualificaciones técnicas) bien desprotegida a nivel *social* (falta de protección en el ámbito comunitario o falta de protección por parte del Estado y/o políticas negativas por parte de éste).

II. Transformación de las políticas e instituciones agrarias de Guatemala: Reflejando las nuevas concepciones del capital internacional respecto del espacio territorial rural².

El Banco Mundial como orientador de la política de tierra en Guatemala.

Desde que las concepciones del Banco Mundial (BM) y el BID orientaran las políticas de administración de tierras y territorios rurales en Guatemala, se pasó de considerar que el acceso a la tierra era un aspecto fundamental para la generación de condiciones de desarrollo territorial rural, a restarle casi completamente la importancia al acceso a la tierra, tanto como factor de reducción de pobreza, como de crecimiento económico y realización cultural³.

El BM y el BID plantean tres formas de acceso a la tierra: 1. La “reforma agraria” asistida por el mercado (RAAM), vía la compra-venta en el marco de un mercado de tierras; 2. Acceso a la tierra vía el arrendamiento; y 3. Acceso vía el fortalecimiento de los

¹ Pérez de Armiño, 2001.

² Basado en: Garoz Byron, Alonso Fradejas, Alberto y Gauster, Susana (CONGCOOP, 2005), salvo mención contraria.

³ Algunos investigadores del BM siguen señalando la importancia del acceso a la tierra: Childress, y Deininger (2006).

derechos de propiedad y la seguridad jurídica; titulación y regularización de tierras en posesión con su respectivo marco jurídico e institucional (Registro, Catastro), a la par de mecanismos de resolución de conflictos sobre la propiedad de la tierra, generando seguridad jurídica y gobernabilidad territorial.

En Guatemala funciona con la asesoría del BM, desde 1997, el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), un ente autónomo, descentralizado, que goza de autonomía funcional⁴, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios. FONTIERRAS ha tenido dos funciones principales entre 1997-2003: regularización de tierras y concesión de créditos para la compra de tierras. Desde 2004 ha impulsado un programa de arrendamiento de tierras⁵.

1. La “reforma agraria” asistida por el mercado: Balance de su aplicación en Guatemala.

La concepción del Programa de “Acceso a la Tierra” del FONTIERRAS, coincide con aquella sobre la RAAM del BM: las transferencias de tierra son voluntarias; se basa en la identificación de tierra atractiva por parte de los grupos “beneficiarios”, quienes seleccionan la tierra y negocian su precio; FONTIERRAS únicamente facilita la negociación entre compradores (campesinos) y vendedores (terratenedores).

Adicionalmente, facilita asistencia técnica mediante subcontrataciones con consultoras privadas. Poco a poco, las mismas IFIs están empezando a reconocer que este modelo ha fallado⁶. Entre las principales fallas de eficacia y eficiencia de la RAAM en Guatemala, están:

- a. La incapacidad que ha demostrado el mercado para redistribuir recursos en contextos oligopólicos, unido a la falta de voluntad política de apoyo (financiero y legal)⁷, han contribuido a que la RAAM implementada en Guatemala no haya resuelto el problema de la injusta distribución de la tierra. En ocho años, tan sólo el 4% de la tierra productiva ha sido redistribuida (a 15,996 familias, sobre una demanda estimada de 300,000). Esta ausencia de cambios sustanciales en la estructura de la tenencia de la tierra (expresada en un índice de Gíni sobre la concentración de la tierra de 0.84 en 2003), mantiene un ordenamiento territorial ineficiente, con un 25% del suelo sobre utilizado y un 28% subutilizado en su potencial productivo:

⁴ El órgano superior del FONTIERRAS es el Consejo Directivo, conformado por: Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA); Ministro de Finanzas; Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario; Cámara del Agro; Organizaciones Indígenas; Organizaciones Campesinas y las Cooperativas Agrarias.

⁵ En 2004 el gobierno rechazó el segundo préstamo del BM había para la RAAM en Guatemala, evitando contar con endeudamiento condicionado, pues los estables indicadores macroeconómicos del país le permiten acceder a mercados internacionales de deuda privada, más onerosos pero menos exigentes en términos de rendición de cuentas en un asunto tan delicado.

⁶ Ver, entre otros: El acceso a la tierra en la agenda del desarrollo rural, BID, Washington D.C., 2002, Deininger, Klaus, Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza, BM, Washington D.C., 2003 y *World Bank: Beyond the cities: rural contribution to development*, Washington D.C., 2005.

⁷ Como la no instauración de Impuesto Territorial, progresivo, sobre las tierras ociosas o subutilizadas.

Tabla 1: Estructura de la tenencia de la tierra en Guatemala, 2003.

	No. de productores	% de los productores	Área (Mz=0.7Ha)	% de la tierra	Tamaño promedio de Finca (Mz)
<1 Manzana (infrasubsistencia)	375,708	45.2%	172,412,75	3.2%	0.46
1-10 Mz (subsistencia)	388,976	46.8%	989,790.71	18.7%	2.5
10-64 Mz (1 Cab) (excedentarios)	50,528	6.1%	1,145,318	21.5%	22.7
64 y más (comerciales)	15,472	1.9%	3,008,316.31	56.6%	194.4
Total	830,684	100%	5,315,838.37	100%	6.4

Fuente: Elaboración propia con datos del IV Censo Nacional Agropecuario 2003

- b. El excesivo costo de la RAAM para el Estado y los grupos “beneficiarios”, en relación con su bajo impacto:

Tabla 2: Recursos aplicados en el Programa de Acceso a Tierra vía Compra del FONTIERRAS 1997-2005.

Concepto	Monto en US\$
Inversión (crédito + subsidio)*	130,135,749
Funcionamiento	14,691,389.3
Asistencia técnica	7,961,774.13
Subproyectos e infraestructura* *	10,211,851.9
Inversión global	163,000,764
<i>Inversión por familia</i>	<i>9,146</i>
Costo promedio por hectárea	1,001.2

* Crédito para la compra de la tierra + subsidio (un máximo de 26 salarios mínimos por familia, para amortización de la deuda, capital de trabajo y seguridad alimentaria)

** Fondos otorgados básicamente en el marco del préstamo del Banco Mundial a algunos grupos “beneficiados” que los solicitan.

Fuente “Diagnóstico Situacional del Fondo de Tierras”, Acta 37-2005 del Consejo Directivo del FONTIERRAS del 6/06/05.

Lo oneroso de la deuda asumida por los grupos, junto a otros factores (como las fallas en la asistencia técnica y la ausencia de infraestructura productiva)⁸, han llevado a que, en la mayoría de los casos, la deuda por la compra de la tierra sea impagable. Esto

⁸ Según FONTIERRAS, en tres de las fincas más exitosas las familias tienen un ingreso promedio de 400 Quetzales mensuales (US\$ 50); menos de 1/3 del salario mínimo en Guatemala.

compromete la sostenibilidad financiera del FONTIERRAS, que en principio dejará de percibir asignaciones presupuestarias a partir de 2008⁹.

Parece que los únicos ganadores del modelo son los terratenientes que han podido vender su tierra a un precio superior al de mercado¹⁰.

- c. El incremento generalizado de los niveles de *vulnerabilidad* de las familias campesinas e indígenas que han accedido a la tierra vía FONTIERRAS, ya que:

Por un lado, la ausencia de condiciones de habitabilidad y acceso a servicios básicos en las fincas-comunidades por la falta de coordinación y las diferentes perspectivas interinstitucionales, ha aumentado los niveles de desprotección social de las familias campesinas.

Por otro lado, la conformación de grupos multiétnicos y multiculturales procedentes de diversas regiones, la conformación de grupos con miembros sin interés de participar en los procesos de desarrollo productivo y social de las fincas, así como algunos líderes que hacen mal uso del capital de trabajo, han minado el capital social de la comunidad, incrementando el grado de desprotección comunitaria de las familias campesinas e indígenas que han accedido a la tierra.

4. En cuanto a la concertación multisectorial en FONTIERRAS, se ha denunciado una estrategia de cooptación abierta de las representaciones de los sectores “no alineados” del Consejo Directivo (básicamente indígenas y campesinos), que ha impedido que éstos cumplan eficazmente con su función de auditar socialmente el accionar de la institución. Existen serias dudas acerca de la autonomía real del FONTIERRAS, cuando es el Ministerio de Agricultura quien define las políticas públicas agrarias y agropecuarias y el de Finanzas controla el presupuesto.
5. Por último, FONTIERRAS ha reproducido las tradicionales exclusiones étnicas y de género:

No ha funcionado la doble titulación hombre y mujer, pues aunque la Ley lo exige, las estructuras organizativas disponibles para los grupos lo imposibilita, al estar su membresía conformada casi exclusivamente por hombres, y las directivas, exclusivamente.

Adicionalmente, se denuncia que el enfoque de género que se está incorporando a las políticas públicas de acceso a tierra busca cumplir con requisitos de organismos financieros y cooperantes, pero carece de convicción y voluntad política; sólo el 11% de todos los créditos para compra de tierra han sido para mujeres.

⁹ De 214 fincas entregadas, 133 están fuera del periodo de gracia y deben pagar. De éstos 133 grupos, 53 han pagado la tierra (la mayoría vía los subsidios recibidos), 16 están con pagos al día, y 64 (58%) están en mora.

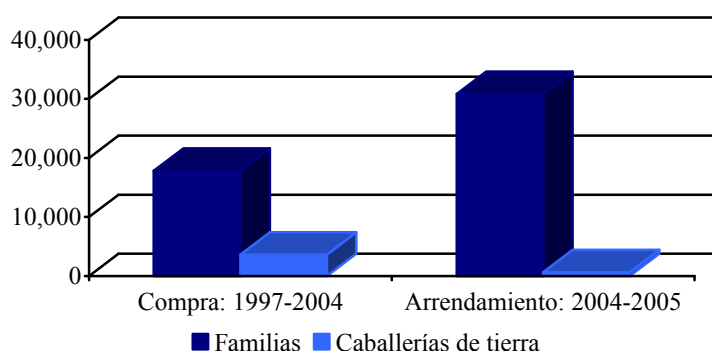
¹⁰ Sirva como ejemplo el caso documentado de la Finca “Pueblo Viejo”, en Panzós, Departamento de Alta Verapaz. 434 familias pagaron US\$ 3.6 millones, mientras que una evaluación independiente constató el valor real de la finca en US\$1.6 millones.

2. Características y resultados del Programa de Arrendamiento de tierras en Guatemala

Desde 2004, el MAGA y el FONTIERRAS ejecutan el "Programa Especial para la Producción y Comercialización Agropecuaria en Apoyo a la Población Rural Vulnerable": Comprende un crédito para arrendamiento de tierras al 0% de interés por nueve meses, y un apoyo económico y en insumos no reembolsable.

Por sus bajos costos, el Programa Arrendamiento del FONTIERRAS- MAGA, tiene mayor cobertura y visibilidad que el de Compra, por lo que se interpreta que el objetivo principal del arrendamiento es de carácter político-electoral. De hecho, en tan solo dos años 30,814 familias han sido beneficiarias, casi el doble que vía la RAAM en ocho años.

Gráfica 1: Familias atendidas y tierra distribuida vía Compra, 1997- 2004 y vía Arrendamiento, 2004-2005



Fuente "Diagnóstico Situacional del Fondo de Tierras", Acta 37-2005 del Consejo Directivo del FONTIERRAS del 6/06/05, Memoria de Labores 2004 de FONTIERRAS y campo pagado del MAGA-FONTIERRAS, publicado en El Periódico 5708705.

En definitiva, al tratarse de arrendamiento simple (sin opción de compra y renovable cada año) que cubre tierras de pequeña escala y poco potencial productivo, se enmarca más en una estrategia de seguridad alimentaria que en una de acceso a la tierra y gestión territorial. Bajo éste Programa de Arrendamiento, contrario a lo que plantea el BM, no existe ningún servicio de asistencia técnica y mejora de infraestructura productiva y/o social. Así, al no promover un entorno seguro para la inversión productiva y social a mediano plazo, el arrendamiento se constituye como un paliativo, orientado más a liberar mano de obra en los espacios rurales de cara a las nuevas necesidades de la inversión agroindustrial y/o extractiva, que a fortalecer sistemas de sustento sostenibles y controlados por la propia población rural.

3. Derechos de propiedad y seguridad “formal” de la tenencia de la tierra en Guatemala

Las IFIs ven en los derechos de propiedad la clave para resolver la problemática agraria, a veces de una manera miope, o bien con intereses distintos al fortalecimiento de los sistemas de sustento rurales (“*con derechos seguros, pueden [...] vender su tierra y movilizarse hacia otras actividades*”¹¹).

El segundo mandato original del FONTIERRAS (RAAM aparte) es la regularización de las tierras adjudicadas por instituciones estatales en décadas anteriores sin haberse legalizado (titulación individual); regularización de tierras del Estado; y recuperación (expropiación sin indemnización) de tierras fraudulentamente adjudicadas durante las dictaduras militares de los 80 en la denominada “Franja Transversal del Norte” (área que atraviesa el país y es de especial relevancia para el Plan Puebla Panamá¹²) y en el Departamento del Petén.

El mandato es determinante, ahora bien, lo que no se especifica legalmente es; *¿Qué tipo de certeza jurídica se quiere generar desde las instituciones, y con qué finalidad?*

Partiendo de que en Guatemala no existe un catastro nacional, el reconocimiento legal de los derechos consuetudinarios de las poblaciones rurales a su tierra y su territorio¹³ no ha sido ni promovido por el BM, ni implementado por los gobiernos desde 1997, en un país de población mayoritariamente indígena. Todo apunta a que el objetivo de generar certeza jurídica no ha sido tanto el de fomentar la seguridad en la posesión y la tenencia desde la cosmovisión indígena y campesina, ni mayores capacidades productivas de quienes regularizaron su propiedad (existen serias dudas sobre si la regularización ha generado mayores oportunidades de acceso a recursos productivos, como el crédito agrícola privado).

Lo que se ha observado es que tras la necesidad de generar certeza jurídica sobre la posesión de la tierra, se encuentra el objetivo de fortalecer y agilizar el mercado de tierras, ensalzándose el derecho a la propiedad privada de la tierra frente a otras formas posibles de propiedad jurídicamente seguras. Efectivamente, la tierra legalizada sin recursos ni capacidades para hacerla producir¹⁴, se desnaturaliza como activo productivo para transformarse en un bien de capital (vendible y/o alquilable), lo que se considera que ha contribuido al fenómeno de *reconcentración* de la tierra tras la regularización de su propiedad.

Tanto en los departamentos del Petén, Alta y Baja Verapaz (ricos en biodiversidad, recursos naturales y tierras cultivables, y en los que el BM ha concentrado su apoyo a la regularización de tierras) como en el altiplano occidental (rico en recursos forestales y

¹¹ BM, 2005, p. 245

¹² El Plan afectará a la región desde Puebla/México hasta Panamá, e incluye la construcción de carreteras, puertos y ferrocarriles, el desarrollo de las industrias de petróleo y energía eléctrica, y la creación de una gran zona de libre comercio.

¹³ Reconocido por el BM y enfatizado en el Convenio 169 de la OIT, ratificado por Guatemala.

¹⁴ En el departamento del Petén, sólo el 12% del área legalizada es aprovechada por los campesinos/as para la producción, por la falta de capital de trabajo y de asistencia técnica (Oxajú).

minerales preciosos), se reporta una venta inmediata, o cuasi-inmediata, del 20% de las tierras regularizadas¹⁵.

Recuadro 1
La proactividad campesina en la regularización de las tierras nacionales

La Unión Verapacense de Organizaciones Campesinas (UVOC) aglutina a campesinas y campesinos de la Alta y Baja Verapaz de Guatemala.

El resaltar el caso de la UVOC, no se relaciona tanto con el tipo de reivindicación de derechos que promueve, en el que coinciden otras organizaciones campesinas del país, sino más bien, con el método utilizado para tratar de hacer efectivos esos derechos.

En concreto, la estrategia de la UVOC ha consistido en realizar análisis registrales, y mediciones físicas reales de aquellos predios “sospechosos” de conformar, un “baldío” nacional. Esta estrategia, junto con la posterior ocupación del predio identificado como nacional, se usa para presionar al FONTIERRAS a que inicie las investigaciones y trámites pertinentes para la regularización y posterior adhesión del citado predio a la oferta de tierras nacionales disponibles para su adjudicación.

Llama la atención, que este tipo de acciones sean consideradas más como un “problema” que como un apoyo por parte de FONTIERRAS. Pero llama aún más la atención, que el argumento utilizado para explicar “el problema” está ligado a la incomodidad (y a veces peligrosidad) de iniciar un proceso de regularización de un terreno nacional ocupado por uno o más grandes propietarios. ¿Cuáles son, entonces, las posibilidades reales de cumplir con la ley y desarrollar un proceso de regularización “de naturaleza pública, de interés social y observancia general, que debe acatarse, promoverse y desarrollarse rigurosamente y con la mayor celeridad posible”?

En este marco, el trabajo de *resolución de conflictos agrarios* por medios pacíficos, responsabilidad de la agencia estatal CONTIERRA, además de haber carecido de mandato y presupuesto adecuados, ha contribuido más a garantizar el ambiente necesario para atraer capital privado al medio rural, que a tender puentes de solución a la problemática agraria¹⁶.

De hecho, el abordaje de la conflictividad agraria se ha encontrado muy limitado por la falta de avances en una legislación y jurisdicción agraria, como contemplan los Acuerdos de Paz y la recién aprobada Ley del Registro de Información Catastral (RIC)¹⁷.

¹⁵ En aquellas comunidades donde el tejido social se encuentra fortalecido (bases de organizaciones campesinas...) ha sido menor la venta a pesar de la titulación individual.

¹⁶ Según el BM “*el objetivo general de las instituciones de resolución de conflictos* [que han de ser ágiles, baratas y eficientes] *consiste en estabilizar las relaciones agrarias, de modo que se generen las condiciones para la eficiencia de las transacciones de mercado*”.

¹⁷ Desde febrero de 2006 la Corte Suprema de Justicia de Guatemala inició, por mandato de la Ley del RIC, el debate nacional para la definición del Código Agrario y el establecimiento de Tribunales Agrarios.

III. Transformaciones en las políticas y el sector público agropecuario de Guatemala: decreto de caducidad para la economía campesina¹⁸.

En el contexto del Ajuste Estructural y Sectorial, el énfasis en la titulación individualizada, se acompaña de la liberalización de las importaciones alimentarias, la concesión de privilegios (sin contraprestaciones) a la inversión extranjera y el desmantelamiento de los servicios estatales de apoyo a las y los pequeños productores rurales¹⁹. La quiebra consiguiente de muchos agricultores/as, que ahora cuentan con títulos embargables, lleva a que ante las condiciones tan adversas para la pequeña producción, muchos opten por vender su tierra a empresarios agroexportadores o a inversionistas extranjeros a cambio de (poco) dinero efímero. Este fenómeno las IFIs lo denominan “*aumento de la eficiencia alocativa de productores menos eficientes a los más eficientes*”... No sorprende que el proceso de regularización en Guatemala (al igual que el de levantamiento catastral) haya avanzado principalmente en zonas de importancia estratégica en términos de su actual o potencial atractivo para la inversión de carácter extractivo, agroindustrial y para megaproyectos de infraestructura (como el Plan Puebla Panamá) destinados a generar las condiciones logísticas y energéticas requeridas para el libre tránsito del capital y las mercancías desde los territorios rurales.

¹⁸ Basado en: Garoz Byron, Alonso Fradejas, Alberto y Gauster Susana (CONGCOOP, 2005) y Alonso Fradejas, Alberto y Gauster, Susana (2006), salvo mención contraria.

¹⁹ Entre 1997-2005 el MAGA tuvo sólo el 3.76% como promedio del Presupuesto Nacional

Recuadro 2 Oro y poder local en el altiplano occidental de Guatemala¹

Desde 2003, Montana Exploradora de Guatemala (subsidiaria de la transnacional canadiense *Glamis Gold*) desarrolló trabajos de exploración minera de oro y plata con el proyecto Marlin, en el Departamento de San Marcos. Este proyecto contó con la venia gubernamental y con un financiamiento por US\$ 45 millones del BM, que convierte a ésta institución en un socio importante.

Aparte de unas regalías inferiores al 1% y un pequeño número de jornales para mano de obra no calificada, Montana dejará en el área:

- Agua contaminada y escasa: utilizará 250,000 litros de agua por hora.
- Desde irritaciones leves en la piel, hasta muertes por ahogo, de los trabajadores o quienes tengan contacto accidental con el cianuro utilizado para desprender el metal de la roca.

Ante esta situación, en junio de 2005 trece comunidades del municipio de Sipakapa, expresaron su voluntad a través de Consulta Popular programada por el Consejo y Alcalde Municipal, en Coordinación con los Consejos Comunitarios de Desarrollo, quienes haciendo uso de sus tradiciones y costumbres dieron cumplimiento al Convenio 169 de la OIT, Constitución Política, Código Municipal y Leyes de Descentralización y Consejos de Desarrollo (*ver recuadro 3*), obteniéndose un resultado en el que de 2,486 personas involucradas (en su mayoría de la etnia maya – Sipakapense) 2,415 dijeron NO a la minería de metales en su territorio. Considerando que la emisión de licencias de explotación minera se enmarca dentro de la Ley de Minería (de carácter ordinario) y que el Convenio 169 de la OIT goza de una jerarquía jurídica superior, el irrespeto al procedimiento de consulta a las comunidades afectadas da lugar a la nulidad de pleno derecho de las licencias. Sin embargo, el gobierno de Guatemala sigue negando la validez de las consultas y todo depende ahora de la resolución de la Corte de Constitucionalidad.

Así, tanto políticas como Sector Público Agrícola²⁰ (e institucionalidad estatal en general), se han orientado a satisfacer las nuevas exigencias del mercado y la industria alimentaria, reservando para la población rural excluida de las oportunidades de negocio generadas en el nuevo contexto competitivo²¹ y en transición incierta hacia otros sectores de actividad, medidas paliativas de “alivio” y “lucha contra la pobreza”. Un acercamiento a la Política Agrícola 2004-2007 del MAGA, permite descubrir que, en la práctica, está guiada por dos principios aparentemente contradictorios; la *competitividad* y la *subsidiariedad*, que se aplican para diferentes estratos de productores/as:

²⁰ Con el término “agrícola” me refiero a una concepción ampliada de la agricultura, considerando la producción vegetal, ganadera, forestal, pesquera y otras actividades productivas características o con potencialidad en el área rural del país (tejidos, artesanía, agroturismo...)

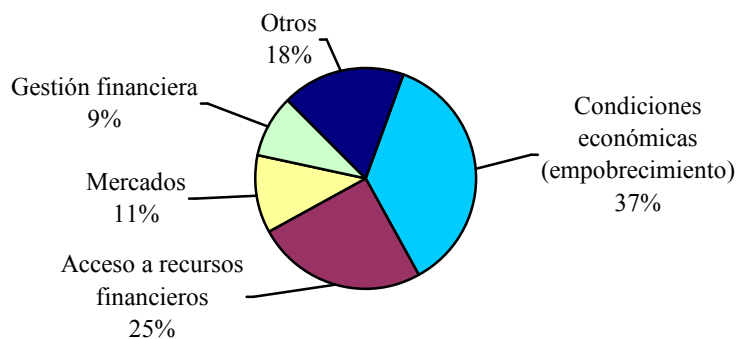
²¹ Incluye al 92% de productores/as del país.

A. Competitividad para las élites:

El MAGA se enfoca hacia el fomento del clima propicio para la inversión agroindustrial, nacional y extranjera, para incrementar la producción de aquellos *commodities* de exportación que son bien recibidos en los EEUU. El control de la tierra se convierte, así, en una pieza clave para la inversión agroindustrial y extractiva, por lo que las instituciones de administración de tierra y territorio se consideran “*instrumentos operativos liderados por el MAGA [cuyas] acciones contribuyen a crear un clima favorable para la inversión agrícola y la gobernabilidad en el área rural*”²².

Nuevamente, la identificación de las necesidades de inversión en el sector agrícola se sustenta sobre un *modelo de oferta* destinada a satisfacer las exigencias de aquellos productores/as con mayor probabilidad de éxito en los mercados de exportación:

Gráfica 2: Limitantes para invertir identificados por organizaciones de productores/as*



* Cámara del Agro, Gremiales, Cooperativas y ONGs de Guatemala
Fuente: Elaboración propia en base a datos de Vargas, 2004.

En el marco de este modelo de “demanda cautiva” y como respuesta a las necesidades del sector financiero privado nacional²³, el MAGA lanza en 2005 su programa estrella GUATE INVIERTE, un fideicomiso de US\$ 19 millones para la inversión rural, compuesto de un fondo de garantía, asistencia técnica y un seguro agrícola, con el objetivo de “*incentivar las inversiones en las cadenas productivas comerciales con ventajas comparativas*” [...] *siguiendo las premisas que genera la Globalización*”. En el GUATE INVIERTE, “*los bancos se encargarán de hacer el método de selección y la publicidad [y] el MAGA priorizará los productos por área geográfica y se encargará de generar la demanda*”.

²² MAGA.

²³ Por un lado, la necesidad (tanto por cuestiones legales, como de maximización de utilidades) que la banca privada tiene de “colocar” sus reservas actuales en el BANGUAT por US\$2,125 millones y, por otro lado, la urgencia de las aseguradoras por ampliar su cuota de mercado y liderar segmentos clave, de cara a las nuevas condiciones competitivas que genera el DR-CAFTA.

B. Subsidiariedad no concertada:

Para la gran mayoría de productores/as del país, que sobreviven bajo condiciones de elevada vulnerabilidad productiva y social, el MAGA ha definido el “Área de Atención a Campesinos de Escasos Recursos”, que consumiendo dos terceras parte del presupuesto, no contempla políticas reales de empoderamiento²⁴.

Recuadro 3 Descentralización, participación ciudadana y concertación pública en el marco de un Estado tradicionalmente excluente y verticalista
<p>En 2002 se aprueban la Ley General de Descentralización, Ley de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y el nuevo Código Municipal. El Sistema de Consejos de Desarrollo (comunitarios, municipales, departamentales, regionales y nacional) se define como el medio principal para la participación de la población indígena y mestiza en la planificación democrática del desarrollo. Sin embargo, encontramos que¹:</p> <ul style="list-style-type: none">▪ No se debaten políticas públicas. Los gobiernos centrales han enfocado su rol sólo hacia proyectos de infraestructura.▪ Los gobiernos municipales, especialmente los oficialistas, imponen la organización de Consejos Municipales con personas afines, desconociendo los procesos y estructuras existentes y desarticulando y polarizando la comunidad.▪ Apenas se ha aceptado la conformación de Consejos Comunitarios de Desarrollo de acuerdo a los usos, costumbres y normas de los pueblos indígenas. Tampoco se han integrado los Consejos Asesores Indígenas.▪ Priman intereses particulares y políticos de control sobre los proyectos, con fines electoralistas. <p>A pesar de su politización e ineficacia, los Consejos de Desarrollo son considerados por el gobierno central como “la única instancia representativa de la sociedad civil organizada”, como contrapeso a otras expresiones organizativas históricas, muchas de las cuales se aglutinan en el Movimiento Indígena, Campesino, Sindical y Popular -MICSP- (espacio nacional de convergencia y coordinación de actores y reivindicaciones de diferentes sectores de la sociedad civil organizada en Guatemala).</p> <p>El diálogo y concertación pública entorno a políticas de tierra y desarrollo territorial rural desde la Paz han sufrido una instrumentalización política orientada a limitar la conflictividad agraria en el país. La cooptación de la representación indígena y campesina en el FONTIERRAS, la reciente desintegración de la Mesa Intersectorial de Diálogo para el Desarrollo Rural, la débil armonía existente en la Comisión de Alto Nivel sobre Minería y la falta de reconocimiento del sentir popular en oposición al DR-CAFTA, a la minería de metales y a la construcción de grandes represas hidroeléctricas en sus territorios, deteriora la gobernabilidad en un país en el que <i>“en la medida en que continúe generándose un proceso de modernización excluyente, se puede poner en peligro a la democracia en sí”</i> (PNUD Guatemala, 2004).</p>

²⁴ Está por conocerse aún la verdadera orientación del préstamo por 60 millones de dólares (30 BM y 30 BID) que a partir de junio de 2006 recibirá la Secretaría General de Planificación (no el MAGA) para implementar un programa de desarrollo rural desde una perspectiva territorial y con participación indígena, sin existir una política de desarrollo territorial rural (BM, 2006)

De este modo, las opciones de sustento que desde las instituciones se ofertan para la población rural dependiente de la pequeña y mediana producción de productos sensibles a las importaciones alimentarias desde los EEUU, **se reducen básicamente a tres**:

1º. Opción: Su modernización productiva “por decreto”: desde diversas instituciones se ha enfatizado el “mundo de oportunidades” contemplado en el DR-CAFTA para aquellas/os productores rurales que pasen a producir *commodities* de exportación. Además de no contemplarse apoyo público alguno para llevar a cabo esta transformación productiva, tal aseveración amerita un par de reflexiones:

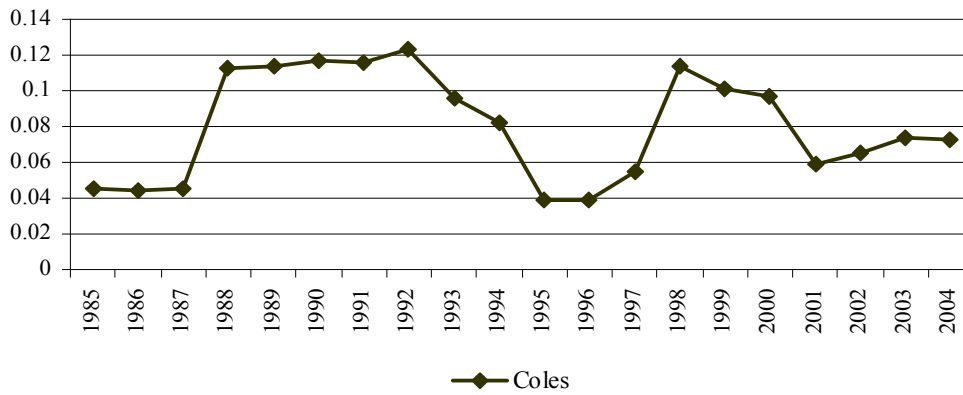
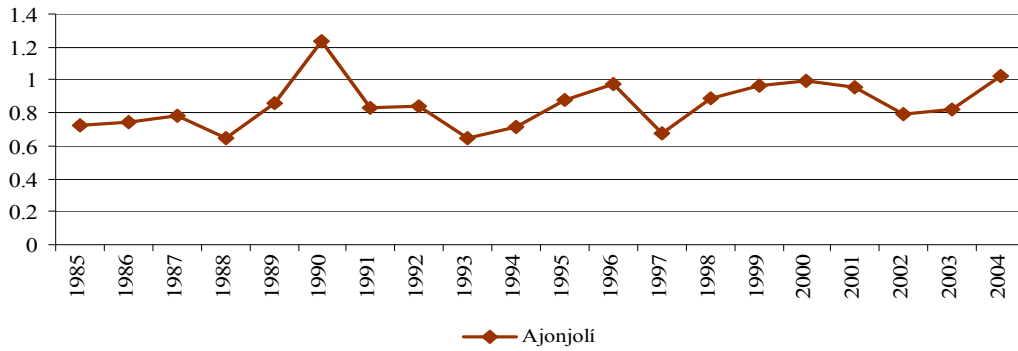
Primero *¿Cuál es el potencial real de diversificación productiva que ofrece el DR CAFTA en general, y para los pequeños/as productores/as de Guatemala en particular?:*

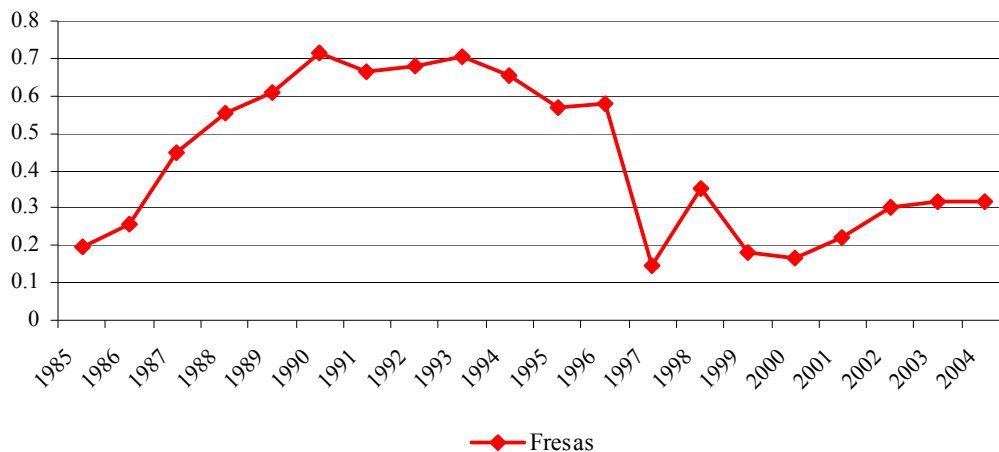
- a. El DR CAFTA no acarrea mayores ventajas arancelarias para la exportación de *commodities* a EEUU: estos productos gozan de entrada libre al mercado estadounidense en el marco del Sistema General de Preferencias y la Iniciativa de la Cuenca del Caribe. El argumento pro DR-CAFTA ha sido la formalización de estas concesiones unilaterales. Pero los aranceles NMF (Nación Más Favorecida) que aplicarían para los *commodities* de mayor éxito exportador a los EEUU de no existir ninguna concesión preferencial, son tan bajos que el impacto de que finalizasen esas concesiones sería bastante modesto.
- b. Según el Índice de Ventajas Comparativas Reveladas, el 70% de los productos en los que Guatemala ha exportado exitosamente “al mundo”, no lo han sido en los EEUU, por lo que se hace necesario reflexionar de las implicaciones de tamaño dependencia (no interdependencia) comercial.
- c. Mayoritariamente, los productos agrícolas no tradicionales exitosos en los mercados internacionales están altamente concentrados en productores/as excedentarios/as y comerciales. Hoy, la exportación de productos no tradicionales NO es una opción real para los pequeños/as productores/as agrícolas de Guatemala, debido a:
 - Falta de acceso a capital para la inversión.
 - Condicionamientos de compra *sine qua none* de los distribuidores minoristas de alimentos²⁵: Elevados y sostenidos volúmenes de producción, disponibles exactamente cuando generen menores costos de almacenamiento (*Just In Time*), pagos diferidos, controles fitosanitarios más allá de los requeridos legalmente, exigencias estéticas creadas... sin mejorar los niveles de apoyo (precios, crédito, asistencia técnica ...)

²⁵ La compra del 51% del Grupo CARHCO (*Central American Retail Holding Company*- líder Centroamericano en supermercados) por la estadounidense Wal- Mart preocupa por el poder de negociación que los pequeños/as productores/as de hortalizas y frutas puedan ejercer frente al ya concentrado subsector minorista alimentario de Guatemala.

- Ante la escasa oferta de tierra, la producción de *commodities* de exportación afectaría la capacidad campesina de cultivar alimentos (deberían comprarlos), colocando a los productores/as en condiciones de alta vulnerabilidad derivada de la elevada incertidumbre en precios y mercados característica de esta producción:

Gráficas 3-5: Evolución 1985-2004 en precios corrientes de exportación (US\$/Kg.) para ajonjolí, coles y fresas de Guatemala



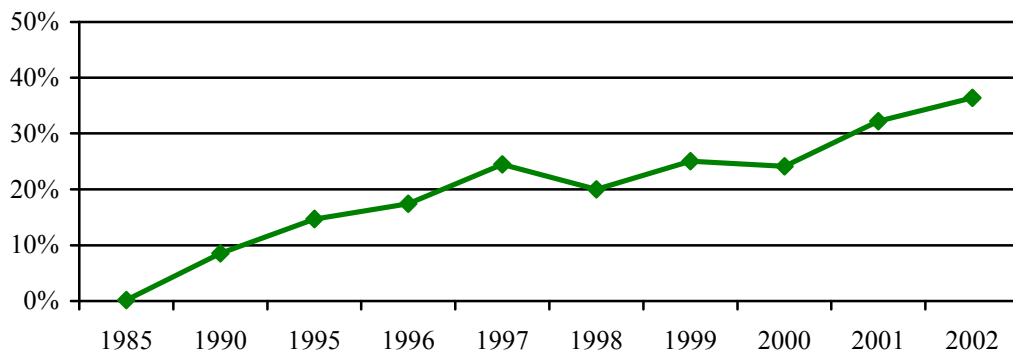


Fuente: Elaboración propia con base en FAOSTAT y BANGUAT

Segundo, es fundamental considerar su idoneidad, tras contemplar los impactos negativos de la liberalización comercial en condiciones de competencia desleal:

- a. Aumento de la dependencia alimentaria exterior que destruye sistemas de sustento locales: Desde 1990, la producción de granos básicos se ha reducido mientras que las importaciones alimentarias [subsidiadas y de dudosa composición genética] han aumentado en un 170%. Actualmente, sólo un 20% de los alimentos se producen en el país²⁶. Sirva como ejemplo el caso paradigmático del maíz:

Gráfica 6: Relación maíz importado sobre disponibilidad total 1985-2002



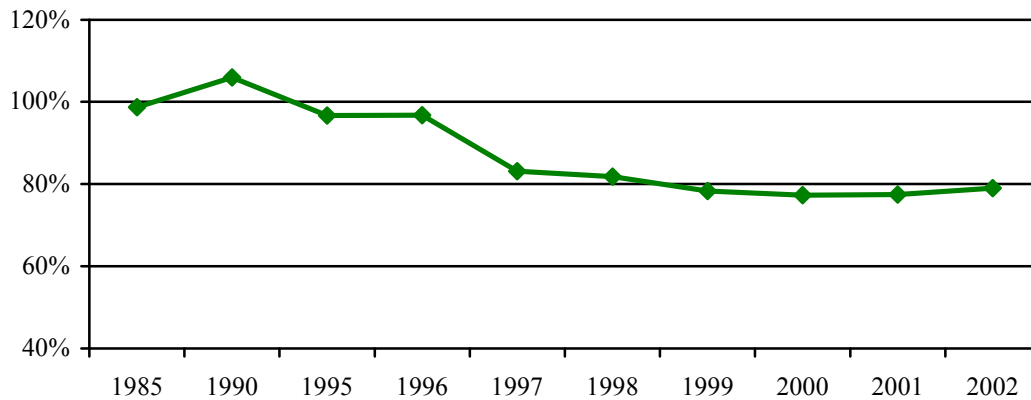
Fuente: Gauster y Garoz, 2005

- b. Disminución en la disponibilidad de alimentos por persona en Guatemala. Unida a las escasas *titularidades de acceso al alimento* de los sectores empobrecidos, ha contribuido a que la desnutrición haya aumentado del 16% al 24% entre 1990/92 y 2000/02²⁷. Retomando el caso del maíz:

²⁶ Ziegler, 2006.

²⁷ Ziegler, 2006.

Gráfica 8: Disponibilidad vs. Necesidad- % de cobertura del maíz 1985-2002

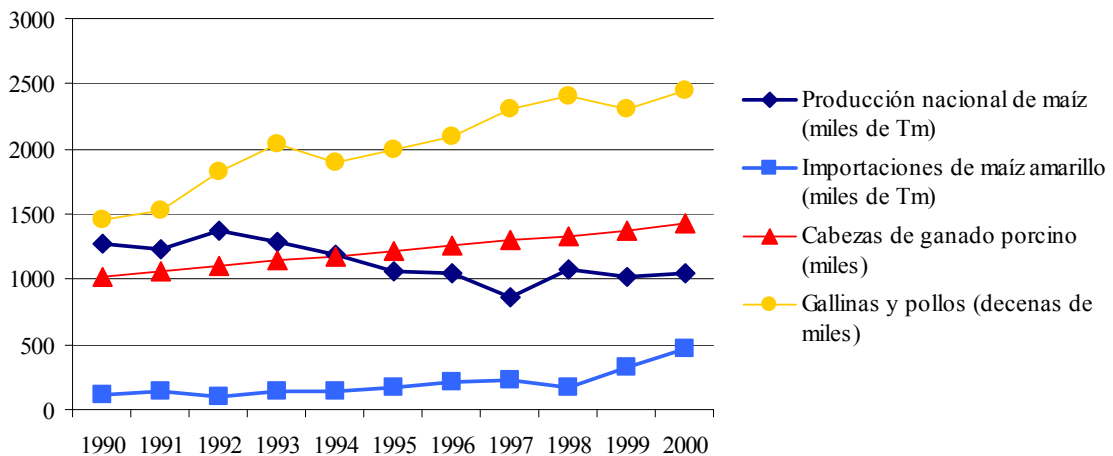


Fuente: Gauster y Garoz, 2005

Según Jean Ziegler, Relator Especial sobre el derecho a la alimentación de la ONU: “Lo más probable es que la concertación de otros tratados de libre comercio como el DR CAFTA exacerbe la pérdida de medios de vida y aumente la inseguridad alimentaria de las comunidades indígenas y campesinas [en Guatemala]”.

- c. Vía importaciones baratas de maíz amarillo subsidiado de los EEUU se ha favorecido a grandes productores avícolas y porcinos, frente a productores/as nacionales de granos básicos:

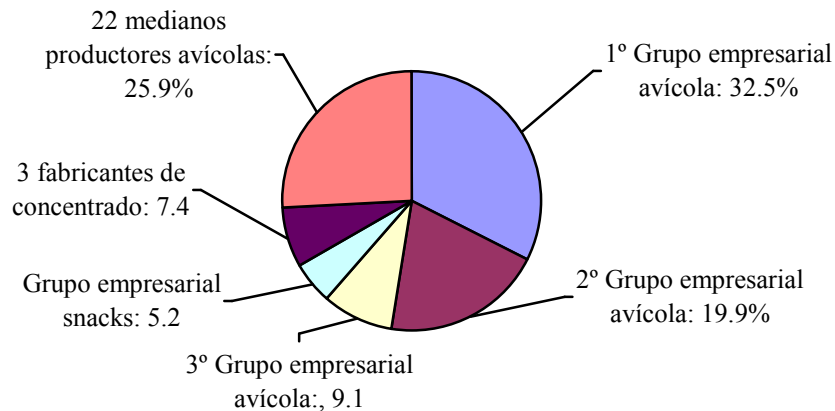
Gráfica 9: Evolución de la producción avícola y porcina en relación con la producción e importación de maíz amarillo estadounidense en Guatemala. 1990-2000.



Fuente: Elaboración propia con base en datos de FAOSTAT, SIECA y Banco de Guatemala, 2006.

Esta política ha provocado el enquistamiento de un poderoso oligopolio de importadores de maíz amarillo, que en nada favorece los sistemas de sustento rurales:

Grafica 10: Distribución 2005 del contingente de maíz amarillo en Guatemala por tipo de importador.



Fuente: Elaboración propia con base en información UPIE/MAGA, 2006.

2º. Opción Engrosar las masas de trabajadores/as del sector informal o como mano de obra barata en las explotaciones agroindustriales y/o extractivas de recursos naturales.

Los métodos y relaciones sociales de producción sostenible empleados en la agricultura familiar se consideran ineficientes y caducos por la industria alimentaria, que debe responder a las exigencias de volúmenes, precios y trazabilidad de los alimentos que exigen los grandes distribuidores minoristas²⁸. Se imponen monocultivos, que además de acarrear graves impactos ambientales por el uso intensivo de agroquímicos y recursos escasos como el agua y la tierra (ampliación de la frontera agrícola), deterioran los mecanismos de solidaridad comunitaria y ayuda mutua propios de la economía campesina, basados en relaciones sociales de reciprocidad y orientados a satisfacer las necesidades básicas de toda la comunidad.

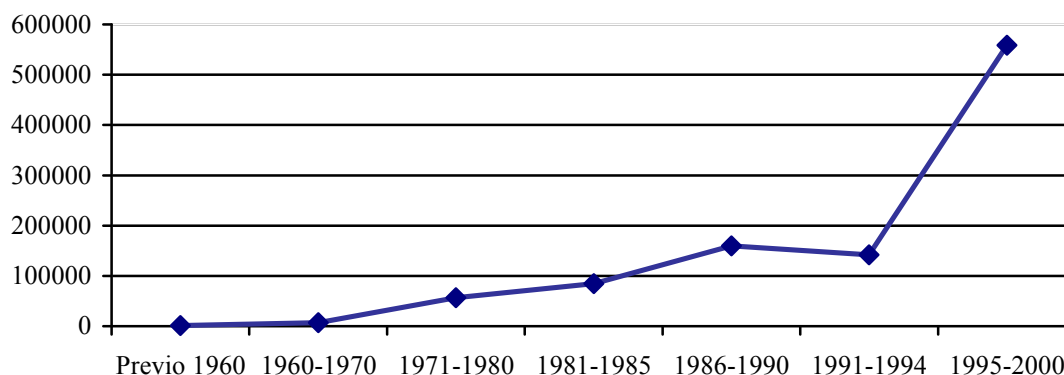
²⁸ Según la Agencia “Pública” de Inversiones *Invest In Guatemala*, adscrita al Ministerio de Economía, pero cuya junta directiva está conformada exclusivamente por agroempresarios.

Esta proletarianización del campesinado propietario preocupa por la débil institucionalidad laboral y por el saldo que el Ajuste otorga en empleo y salarios:

- En 2002, el 78.6% de la PEA rural ocupada, lo estaba en el sector informal.
- Cobrar el salario mínimo en Guatemala no es garantía de vida digna: en 2004 el salario mínimo no llega a cubrir siquiera la Canasta Básica Alimenticia –CBA- y sólo cubre el 46% de la Canasta Básica Vital²⁹ –CBV- para trabajadores agrícolas³⁰. Según la OIT el 86.9% de los empleados/as en Guatemala se encuentran subempleados, con salarios está abajo del costo de la CBA³¹.
- El ingreso promedio bajó 10% para hombres y 20% para mujeres entre 1989- 2002 (las mujeres empleadas en la agricultura cobraron como promedio en 2003 el 55% del salario mínimo), a la vez que ha aumentado la desigualdad en su distribución: Con un índice de Gini de 0.599 Guatemala es el país latinoamericano con estructuras de ingresos más desiguales y el quinto del mundo tras cuatro países africanos (PNUD).

3°. Opción: Emigrar (principalmente a EEUU), lo que en la jerga del BM se denomina “*búsqueda de fuentes de ingreso diversificadas*”³²:

Gráfica 11: Población guatemalteca residente en el extranjero por periodo migratorio



Fuente: Organización Internacional para las migraciones, 2002.

²⁹ La CBA incluye 26 productos alimentarios y la CBV incluye necesidades básicas como educación, salud y vestuario

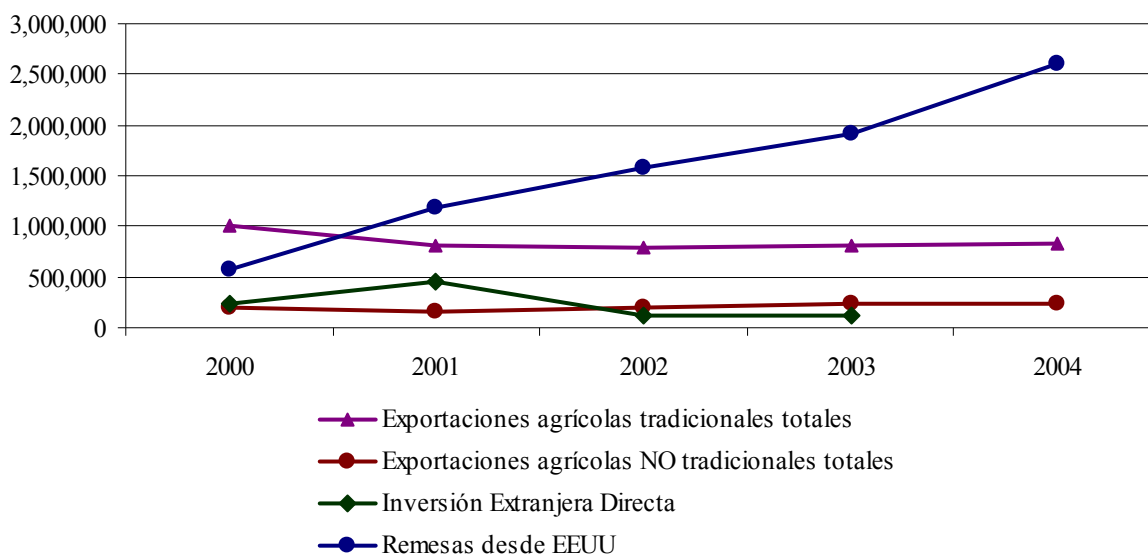
³⁰ En 2003, la pobreza rural alcanza en Guatemala el 72.2% y la pobreza extrema rural el 31.1% (PNUD). El 55% de la población rural carece de agua potable (Ziegler, 2006).

³¹ Gauster y Garoz, 2005, Ziegler, 2006.

³² Con base en Alonso Fradejas, Alberto (2005).

Los propios emigrantes acaban subsidiando al Estado en el escasamente empoderador “combate a la pobreza”:

Gráfica 12: Evolución comparativa entre las principales fuentes de entrada de divisas a Guatemala, 2000-2004 (en miles de US\$):



Nota: Las exportaciones tradicionales comprenden: café, azúcar, banano y cardamomo. Las NO tradicionales: todas las flores, follajes, hortalizas y frutas.

Fuente: Elaboración propia en base a Organización Internacional para las Migraciones, BANGUAT y CEPAL.

Recuadro 4
“Migrodólares”: ¿una opción rentable a largo plazo?

La entrada de divisas (US\$) a Guatemala mediante las denominadas “remesas” es un fenómeno altamente correlacionado, en cuantía y frecuencia de envío, con la tendencia migratoria guatemalteca mostrada en la gráfica 10. En esta podemos observar como la emigración (principalmente a EEUU) ha aumentado de manera exponencial desde que se iniciara con el Ajuste estructural y sectorial en Guatemala.

Efectivamente, durante los años 90 las remesas familiares en Guatemala han cobrado tal importancia que se han colocado, por su cuantía, predictibilidad y nivel de crecimiento, como una de las principales y más fiables fuentes de entrada de divisas al país en estos inicios de siglo. Para el año 2004, las remesas ya fueron 8 veces superiores a la Ayuda Oficial al Desarrollo y su valor total, en efectivo y en especie, de US\$ 3,064 millones, casi equiparó al de las exportaciones totales de productos de Guatemala; US\$ 3,074 millones. A pesar de que los envíos suelen tratarse de cantidades modestas, no puede obviarse su importancia para la renta de las familias rurales; en 2004, las remesas supusieron para cada hogar receptor el haber contado con cerca de dos salarios mínimos mensuales más.

Sin embargo, las remesas representan para la población vulnerable de las áreas rurales un *arma de doble filo*, pues pueden suponer un “freno psicológico” para aquellos/as miembros más emprendedores de las familias receptoras y fomentar la introducción de patrones de consumo familiar irresponsable. Además desde la óptica de sus posibles impactos sobre el capital social; si bien son un reflejo de los lazos de solidaridad intrafamiliar, las remesas corren el riesgo de generar agravios comparativos en el ámbito comunitario, dando lugar a “comunidades de dos velocidades”. A su vez, los precios de los alimentos y de los factores de producción locales (capital, trabajo y tierra) sufren presiones al alza.

IV. Conclusiones

- Las reformas estructurales y sectoriales que las IFIs han promovido en Guatemala, han buscado controlar territorios específicos, de interés para el capital financiero internacional por su atractivo agroindustrial y/o extractivo de recursos naturales y biodiversidad. Las plusvalías económicas de tales explotaciones se canalizan fuera del territorio, hacia las élites nacionales e internacionales, mientras que las “externalidades negativas” se sufren (y pagan) por la población indígena y campesina (e indirectamente, por el conjunto de la sociedad guatemalteca).
- La opción gubernamental por una ruralidad en la que el acceso a la tierra deja de ser un factor crítico para los sistemas de sustento de la población rural, contrasta con su obligación de garantizar, proteger y promover del Derecho a la Alimentación Adecuada, para cuya realización *el acceso físico y económico a la tierra es condición indispensable*, de acuerdo al Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de la ONU³³.
- La “nueva ruralidad” que se pretende impulsar, continua anclada en un modelo de oferta pública de inversión centrado en “nichos” de mercado de relativa importancia y dudosa sostenibilidad (ni siquiera en cadenas agroalimentarias completas), en lugar de en la población rural; sus capacidades, sus derechos y obligaciones y su espacio socioeconómico³⁴. La lógica imperante de privilegiar los supuestos *derechos del capital por sobre los de la ciudadanía y los pueblos* es propia de un ortodoxo modelo de desarrollo focalizado en el fomento de las exportaciones y la atracción de inversión extranjera.
- La intención de convertir al Estado en un ente puramente administrativo de las decisiones que los agentes económicos toman “en libre interacción” en los distintos mercados (incluyendo el de tierras) es preocupante en el marco de una sociedad tradicionalmente excluyente y polarizada, en la que es muy complicada la concertación social de calidad. Ésta lógica es inherente al discurso del BM sobre la “reforma institucional”, que presupone que el Estado es únicamente una entidad administrativa, naturalizando así el papel activo del Estado en la implementación de los procesos de Ajuste Estructural y en la institucionalización de sus resultados, caracterizados por la emergencia de nuevas estructuras de poder basadas en la hegemonía del capital financiero oligopolizado y en la concentración económica y tecnológica dentro del sistema agroalimentario.

³³ Observación General N°12, 1999.

³⁴ Esta concepción de la “nueva ruralidad” contrasta con las consideraciones de la Asamblea General de la ONU de cara a la aplicación de la Declaración del Milenio: [hay que] “*velar porque el comercio de alimentos y agrícola y las políticas comerciales generales sean propicias para alentar la seguridad alimentaria para todos por conducto de un sistema comercial mundial equitativo y justo*”.

V. Recomendaciones

▪ **Al Estado de Guatemala:**

1. Que las políticas y normas sobre el uso y administración de tierras, la inversión rural (megaproyectos) y el comercio no pongan en peligro el control y las capacidades de *acceso a los recursos productivos y naturales* por parte de los grupos más vulnerables. Por el contrario, fortalecerlas para contribuir a la sostenibilidad de los sistemas de sustento rurales, implementando políticas económicas y sectoriales que estimulen la economía campesina en el territorio. Según Jean Ziegler: *“El hecho de que no se resuelva la cuestión de la tierra, [en Guatemala] seguirá siendo un obstáculo a la realización del derecho a la alimentación. Una reforma agraria con base en el mercado no parece ser lo indicado para superar las extremas desigualdades ni el problema de la expropiación histórica de tierras”*.
2. Dialogar de manera constructiva y apegada a derecho³⁵, así como respetar y respaldar las decisiones populares entorno a aspectos tan determinantes para el desarrollo territorial rural como la explotación minera, los megaproyectos (represas, Plan Puebla Panamá...) y Tratados Internacionales tan depredadores como el DR-CAFTA.
3. El modelo de desarrollo excluyente y de agricultura orientada a la exportación, que ha creado y está haciendo aumentar una profunda desigualdad en la propiedad de los recursos, debería invertirse mediante una amplia estrategia que mejore la seguridad alimentaria y el acceso a los recursos, mediante la reforma agraria [integral] y el fomento de la inversión en la agricultura a pequeña escala³⁶. Generando así un crecimiento con equidad que posibilitaría a la mayoría de la población rural aumentar sus niveles de inversión y consumo, dinamizando de este modo los mercados territoriales (de trabajo, capital, servicios, etc.) y avanzando hacia un modelo de desarrollo centrado en la población vulnerable, la defensa, garantía y promoción de sus derechos, capacidades e intereses.

▪ **Al Movimiento Indígena, Campesino, Sindical y Popular de Guatemala, de cara a la defensa del territorio y los derechos de sus poblaciones³⁷:**

Excepto en el caso del movimiento Alianza por la Vida y la Paz, que aglutina reivindicaciones agrarias y territoriales en el departamento de Petén, la alianza efectiva entre las luchas de resistencia del Frente Nacional de Resistencia a la Minería de Metales, el Movimiento Contra las Represas y por los Ríos, sus Comunidades y el Agua y el Movimiento Campesino en general, ha sido débil.

³⁵ El Convenio 169 de la OIT (arts. 13 a 17) exige a Guatemala que respete los derechos de los pueblos indígenas a la tierra y el territorio, inclusive en sus aspectos colectivos. También que los pueblos indígenas no sean trasladados de sus tierras y que se salvaguarden especialmente sus derechos a los recursos naturales, así como su derecho a ser consultados.

³⁶ Ziegler, 2006.

³⁷ Con base en Holt-Jiménez, 2006.

Es urgente y fundamental, entonces, analizar y definir una respuesta ante el conjunto integrado de proyectos y políticas neoliberales de re-estructuración territorial. Así mismo, es importante develar las implicaciones de la re-estructuración territorial para la lucha agraria. En este sentido, la minería, los megaproyectos, las explotaciones petroleras y/o turísticas, así como los planes y políticas de conservación de biodiversidad deben ser replanteados desde la óptica agraria, para que tengan sentido para las comunidades rurales afectadas por la re-estructuración territorial.

Bibliografía³⁸:

- Alonso Fradejas, Alberto y Gauster, Susana (2006), *Perspectivas para la agricultura familiar de Guatemala en un contexto DR-CAFTA*, CONGCOOP/Mesa Global/Alianza Social Continental, Guatemala.
- Alonso Fradejas, Alberto (2005), *El DR-CAFTA: Impactos probables sobre los determinantes de la migración internacional en Guatemala*, CONGCOOP, Guatemala
- COSCIADES, Colectivo de Organizaciones Sociales para la Ciudadanía Activa y la Descentralización, *Valoración sobre Política de Descentralización*, 2005, Guatemala.
- Holt Jiménez, Eric (2006), “La Reforma Agraria y el Banco Mundial: Hacia Estrategias Territoriales”, *Bank Information Center*, Washington D.C.
- Garoz Byron, Alonso Fradejas, Alberto y Gauster, Susana (2005). *La aplicación de las políticas de tierra del Banco Mundial en Guatemala: 1996-2005*, CONGCOOP, Guatemala.
- Gauster, Susana y Garoz, Byron (2005), *Informe Alternativo sobre Cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala*, Centro Internacional para Investigaciones en DDHH y DESCGUA, Guatemala.
- ONU. Comisión de Derechos Humanos: “Informe del Relator Especial sobre el derecho a la alimentación, Sr. Jean Ziegler, Misión a Guatemala”, Ginebra, 18/01/06.
- *Voz Alternativa*, septiembre de 2005, Guatemala.

³⁸ Las fuentes y referencias, utilizadas para la elaboración de este documento y no citadas específicamente en la bibliografía es porque se encuentran ya contenidas en alguno de los títulos bibliográficos citados.