

La cuestión agraria diez años después de la firma de la paz

Por Jorge Murga*

Introducción

Un complejo proceso de negociaciones por la paz¹, luego de treinta y seis años de enfrentamiento armado entre ejército y guerrillas, desembocó en la firma de varios acuerdos en los que el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG)² tratan el espinoso problema de la tierra: el *Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado* (1994), el *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* (1995) y el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* (1996), establecen efectivamente las pautas a seguir para el tratamiento del problema agrario.

Se trataba en realidad de un hecho insólito. Desde la cancelación en 1954 de la reforma agraria de Árbenz, ningún gobierno militar o civil había abordado la cuestión en forma tan clara: era necesario transformar la situación de injusticia en el campo para asegurar el desarrollo nacional. Pero la existencia de una agenda agraria marcada por las ideas de los organismos financieros internacionales, el desinterés de los gobiernos de Álvaro Arzú (1996-2000), Alfonso Portillo (2000-2004) y Óscar Berger (2004-2008), el peso político del Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) y la debilidad en la oposición de una izquierda fragmentada, fueron entre otros los factores que hicieron posible la consolidación en Guatemala del modelo económico y político neoliberal bajo la tutela de los acuerdos de paz. A diez años de la signatura del *Acuerdo de paz firme y duradera*³ uno es conducido a preguntarse sobre la trascendencia de los programas y proyectos de los acuerdos de paz en la sociedad rural guatemalteca.

¹ La negociación entre Gobierno-Ejército y Comandancia General de URNG comienza el 24 de abril de 1991, luego de los encuentros de diálogo en El Escorial, España, en octubre de 1987, San José, Costa Rica, en agosto de 1988 y Oslo, Noruega, en marzo de 1990. Véase GUATEMALA Una paz justa y democrática: contenido de la negociación, URNG, Guatemala, 1992, p. 5.

² El 7 de febrero de 1982, veinte años después del surgimiento de las primeras guerrillas guatemaltecas, el Ejército Guerrillero de los Pobres [EGP], la Organización del Pueblo en Armas [ORPA], las Fuerzas Armadas Rebeldes [FAR] y el Partido Guatemalteco del Trabajo [PGT]), constituyen la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG).

³ Firmado en Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

I. Programas y proyectos de los acuerdos de paz

Son tres, decíamos, los acuerdos de paz que abordan directa o indirectamente el tema agrario, y son una multiplicidad de planes y proyectos los que pretenden dar una solución «consensuada» a la situación en el campo. Con el propósito de ofrecer una idea más o menos precisa de lo que en esencia buscan los acuerdos, y con la intención de crear un punto de referencia para el ulterior análisis de sus concreciones y límites, a continuación presentaremos sus elementos esenciales.

I.1 Acuerdo para el reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado⁴

Desde finales del conflicto armado, uno de los problemas más difíciles que se planteaba al gobierno guatemalteco era la reinserción de más de 100,000 campesinos que se habían refugiado en las regiones fronterizas de los países vecinos, principalmente en México, y la reinstalación de aproximadamente un millón de personas desplazadas hacia distintos puntos del país.

El problema era de orden legal (numerosas personas no tenían documentos de identificación) pero implicaba también aspectos sociales y económicos: el Estado debía garantizar la seguridad de los «retornados» frente a las agresiones del ejército, ofrecer infraestructura básica para su instalación (servicios de salud, educación, etc.) y debía trabajar además para que los campesinos recuperasen sus antiguas posesiones⁵.

Para resolver el problema, la administración Serrano Elías (1990-1993) a través de la Comisión Especial de Ayuda a los Refugiados y Desplazados (CEAR), y en coordinación con el Alto Comisionado de Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), determinó las condiciones necesarias para el regreso de los campesinos refugiados y creó en abril de 1992 el Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ) que preveía entre otras medidas financiar la compra de tierras a los campesinos retornados desprovistos.

En la perspectiva del gobierno, tanto CEAR como FONAPAZ eran las instituciones responsables de levantar los bloqueos que se oponían al regreso de los campesinos. Ahora bien, incluso antes de que el primer

⁴ Firmado en Oslo, Noruega, el 17 de junio de 1994.

⁵ Después de que los campesinos se refugian en México para ponerse al abrigo de los ataques del ejército, éste, en complicidad con el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), instala en esas mismas tierras a nuevas familias campesinas llegadas de otras regiones del país asignándoles las parcelas abandonadas.

grupo de refugiados ingresase a territorio guatemalteco⁶, esas instituciones habían descubierto ya importantes debilidades estructurales para llevar a cabo su misión. En realidad, el problema no se situaba únicamente a nivel de la insuficiencia de fondos gubernamentales para la adquisición de tierras⁷, el problema, también, residía en las dificultades que encontraban las personas encargadas de localizar las propiedades improductivas a comprar.

Dos grandes obstáculos, pues, impedían que los campesinos que deseaban volver al país pudiesen recuperar sus parcelas: por un lado, la insuficiencia de fondos gubernamentales para financiar la compra de tierras; por el otro, la hostilidad de los terratenientes que se negaban a vender las tierras inexplotadas. Ahora bien, el primer obstáculo podía superarse en parte con el aporte económico de la comunidad internacional, pero el segundo dependía fundamentalmente de la voluntad política del Estado para liberar esas tierras. Fue con esa intención que otros acuerdos trataron con mayor profundidad el problema de la tierra.

I.2 Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas

El *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, firmado en México, Distrito Federal, el 31 de marzo de 1995, contiene efectivamente ciertas disposiciones relativas a los derechos a la tierra. Dos aspectos nos parecen fundamentales: el que concierne la regularización de la posesión de las tierras comunales y el que se refiere a la restitución de las tierras comunales y la compensación de derechos.

El inciso F relativo al derecho a la tierra, en efecto, reconoce el derecho a la propiedad o a la posesión (individual o colectiva) y otros «derechos reales» que se aplican a los pueblos indígenas sobre la tierra en su posesión de manera secular. Conscientes de las dificultades que los campesinos debían enfrentar para obtener títulos y registros que legalicen sus derechos de propiedad, los autores del acuerdo recomiendan «desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, obtención de un título, protección, reivindicación, restitución y compensación de esos derechos».

En la parte concerniente a la «Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas» por lo demás, el gobierno se compromete a adoptar o promover medidas jurídicas tendientes a la extensión de títulos de propiedad para las tierras comunales, las cuales

⁶ El 20 de febrero de 1993, bajo el mandato de Ramiro de León Carpio, 2,500 personas refugiadas en México reingresaron al país. Se estimaba en 50,000 el número de personas que todavía esperaban una resolución favorable para retornar a territorio guatemalteco. *Le Monde Diplomatique*, julio 1993, p. 21.

⁷ Si es cierto que el presupuesto de FONAPAZ pasó de 72 millones de quetzales en 1994 a 160 millones en 1995, también es verdad que de esta suma solamente se destinaban 35 millones a la compra de tierras. Ahora bien, con esta cifra sólo se podían comprar dos o cuatro propiedades, lo cual era netamente insuficiente para satisfacer las necesidades de tierra de los numerosos refugiados que esperaban una solución a su problema en México.

comprenden la «titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal».

Pero, ¿constituían estos planteamientos una novedad en la historia agraria del país?

Si se comparan esos preceptos con los que figuran en el Decreto 900 Ley de Reforma Agraria del presidente Jacobo Árbenz (1951-1954), uno se sorprende al ver que dicho decreto incluía ya preceptos similares a los del *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*. Pero, ¿en qué las disposiciones de éste constituyen un avance en el tema de las tierras comunales?

El Decreto 900, ciertamente, privilegiaba el derecho de las comunidades indígenas sobre sus tierras en caso de conflicto o litigio con las municipalidades o particulares, y garantizaba además que ninguna modificación jurídica podía interponerse a la ley. Aunque no se tiene la certeza de que la Ley de Titulación Supletoria promulgada en 1945 haya servido para regularizar la propiedad de las tierras comunales, se sabe en cambio que fue utilizada por la administración Árbenz para regularizar tierras poseídas a título individual, es decir, para la reposición de títulos legales concernientes a las parcelas⁸.

El *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas*, por su parte, contempla medidas importantes sobre la regularización de la tenencia de la tierra por las comunidades indígenas:

- 1) regularizar la situación jurídica de las tierras comunales sin títulos de propiedad;
- 2) extender títulos de propiedad a las tierras municipales o nacionales utilizadas tradicionalmente como tierras comunales por las comunidades.

En la parte concerniente a la «Restitución de tierras comunales y compensación de derechos» del acuerdo, el gobierno se compromete a «instituir procedimientos para solucionar las reivindicaciones de tierras comunales formuladas por las comunidades, y para restituir o compensar dichas tierras». En ese sentido, el gobierno propone adoptar tres medidas fundamentales:

- 1) suspender las titulaciones supletorias para propiedades sobre las cuales hay reclamos de derechos por las comunidades indígenas;
- 2) suspender los plazos de prescripción para cualquier acción de despojo a las comunidades indígenas; y

⁸ No poseemos la información que permita saber si durante el período democrático 1944-1954 la Ley de Titulación Supletoria fue utilizada o no para regularizar la situación jurídica de las tierras comunales sin título de propiedad pertenecientes a las comunidades. Se sabe sin embargo que después de la anulación de la reforma agraria esta ley fue desviada de su objetivo inicial y utilizada por personas sin escrúpulos para obtener el título legal de tierras comunales y nacionales que reivindicaban como suyas.

- 3) cuando los plazos de prescripción hayan vencido anteriormente, establecer procedimientos para compensar a las comunidades despojadas con tierras que se adquieran para el efecto.

Después de esta comparación uno concluye sorprendido que los preceptos del *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* no presentan en realidad ninguna novedad jurídica respecto a los del Decreto 900. De hecho, ambos reconocen el derecho de propiedad de las comunidades indígenas sobre las tierras bajo su posesión, y ambas privilegian a las comunidades cuando se trata de litigios con las municipalidades. Pero, ¿cuál es entonces la diferencia?

La especificidad del *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* reside sin duda en el hecho de que cuestiona los acaparamientos fraudulentos de tierras realizados a partir de 1954 por numerosas personas que se ampararon en la Ley de Titulación Supletoria. De hecho, el acuerdo busca corregir los aspectos perversos de la política agraria de los gobiernos que sesucedieron en el poder después del golpe de estado al presidente Árbenz. Pero, ¿en que proporción las tierras agrícolas del país conservan el estatuto de tierras comunales? ¿Pueden las disposiciones del *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* desembocar en una modificación importante de la estructura de tenencia y uso de la tierra?

Si se considera que las tierras comunales sólo representan una parte extremadamente reducida de las tierras agrícolas (menos del 2%), y si se piensa en el hecho de que la compensación de derechos que establece el acuerdo no afectará realmente a las grandes propiedades que engloban alrededor del 80% de esas tierras, uno puede concluir que los mandatos del *Acuerdo sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas* no son portadores de modificaciones sensibles en la estructura agraria.

En defensa del acuerdo uno podría inclusive alegar que éste prevé también una compensación de tierras para las comunidades desprovistas. Pero si pensamos en lo difícil que es encontrar una finca en el mercado, y si además recordamos que las mejores tierras están en posesión de un reducido grupo de familias que no desean venderlas a las comunidades, uno es obligado a preguntarse sobre el tipo de procedimientos legales, políticos y económicos que un gobierno dispuesto a solucionar el problema de la tierra tendría que poner en práctica para resarcir efectivamente a las comunidades. El *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* aborda otros problemas y plantea algunas fórmulas. Pero, ¿puede la aplicación de sus preceptos transformar realmente las estructuras económicas y sociales que oprimen al campesinado?

I.3 Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria

Firmado en México, Distrito Federal, el 6 de mayo de 1996, el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* plantea desde el inicio «que en el área rural es necesaria una estrategia integral que facilite el acceso de los campesinos a la tierra y otros recursos productivos, que brinde seguridad jurídica y que favorezca la resolución de conflictos». Esta es la idea que en síntesis expresa el contenido del acuerdo y que cada uno de los párrafos referentes a la situación agraria y el desarrollo rural busca establecer.

El enunciado más explícito es el que declara sin ambigüedades que «la transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad».

Ahora bien, para echar andar esa «transformación» necesaria en el agro guatemalteco, el acuerdo refiere a los «ya firmados sobre derechos humanos, sobre reasentamiento de las poblaciones desarraigadas por el enfrentamiento armado y sobre identidad y derechos de los pueblos indígenas»; los cuales contienen «compromisos que constituyen elementos indispensables de una estrategia global en favor del desarrollo rural». Pero además, el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* establece una «estrategia integral que abarque los múltiples elementos que conforman la estructura agraria, y que incluyen la tenencia de la tierra y el uso de los recursos naturales; los sistemas y mecanismos de crédito; el procesamiento y la comercialización; la legislación agraria y la seguridad jurídica; las relaciones laborales; la asistencia técnica y la capacitación; la sostenibilidad de los recursos naturales y la organización de la población rural».

Fundamentalmente, la estrategia plasmada en este acuerdo se centra en cuestiones tales como 1) participación; 2) acceso a la tierra y recursos productivos; 3) estructura de apoyo; 4) organización productiva de la población rural; 5) marco legal y seguridad jurídica; 6) registro de la propiedad inmueble y catastro; 7) protección laboral; 8) protección ambiental y; 9) recursos.

¿Una revolución democrática en el agro guatemalteco? Tal pareciera ser el objetivo último del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*. En conjunto, y según los temas señalados por la estrategia integral, éste proyecta lo siguiente:

- 1) Fortalecer la capacidad de las organizaciones rurales (Empresas Campesinas Asociativas (ECA), cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares) de participar plenamente en la toma de decisiones sobre los asuntos que les conciernen; así como crear o reforzar a las instituciones del Estado activas en el desarrollo rural para que propicien la participación. Además, propone fortalecer y ampliar la participación de las organizaciones campesinas en el Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario (CONADEA), principal ente de consulta, coordinación y participación social en la toma de decisiones para el desarrollo rural.
- 2) Promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y uso sostenible de los recursos del territorio. Esto a través de la creación de un Fondo de Tierras que concentre la potestad del financiamiento público en adquisición de tierras, propicie el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilite el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. Debe decirse que esta iniciativa privilegia a los campesinos organizados que por otra parte garanticen la sostenibilidad económica y ambiental de sus proyectos. El Fondo, según el propio acuerdo, deberá constituirse inicialmente con tierras registradas a nombre de la Nación; tierras nacionales entregadas en forma irregular en zonas de colonización (FTN y El Petén) recuperadas por el Gobierno; tierras que se adquieran con donativos o préstamos; tierras ociosas expropiadas; tierras adquiridas con recursos provenientes de la venta de excesos de tierra que pudieran resultar en las propiedades privadas al comparar la medida real con la superficie registrada en el Registro de la Propiedad Inmueble y que corresponden al Estado.
- 3) Propiciar la creación de todos los mecanismos posibles para desarrollar un mercado activo de tierras que facilite la adquisición por parte de campesinos desprovistos o minifundistas por medio de transacciones de largo plazo a tasas de interés comerciales o menores, y con un mínimo o sin enganche. Esto conlleva la necesidad de incentivar la emisión de valores hipotecarios garantizados por el Estado cuyo rendimiento atraiga al mercado privado y a las instituciones financieras.
- 4) Otorgar en concesión a pequeños y medianos campesinos 100,000 hectáreas para el manejo de recursos naturales dentro de áreas de uso múltiple para fines de manejo forestal, administración de áreas protegidas, ecoturismo, protección de fuentes de agua y actividades compatibles con el uso potencial sostenible de los recursos naturales de dichas áreas.

- 5) Promover y apoyar la participación del sector privado y las organizaciones comunitarias de base en proyectos de manejo y conservación de recursos naturales renovables por medio de incentivos, subsidios o mecanismos de financiación favorables.
- 6) Desarrollar proyectos productivos sostenibles para incrementar la productividad y la transformación de productos agropecuarios, forestales y pesqueros en las zonas más pobres del país.
- 7) Impulsar un programa de manejo de recursos naturales renovables que incentive la producción forestal y agroforestal, así como proyectos de artesanía, pequeña y mediana industria que den valor agregado a los productos del bosque.
- 8) Impulsar oportunidades productivas relacionadas con procesamiento agroindustrial, comercialización, servicios, artesanía y turismo, con el fin de generar empleo e ingresos justos.
- 9) Impulsar un programa de desarrollo ecoturístico con amplia participación de las comunidades.
- 10) Constituir una estructura de apoyo que permita que los campesinos tengan creciente acceso a facilidades de comercialización, información, tecnología, capacitación y crédito.
- 11) Apoyar a la micro, pequeña y mediana empresa agrícola y rural fortaleciendo sus diversas formas de organización (ECA, cooperativas, asociaciones campesinas, empresas mixtas y empresas autogestionarias y familiares).
- 12) Apoyar a los minifundistas para que se conviertan en pequeños empresarios agrícolas a través del acceso a capacitación, tecnología, crédito y otros aportes.
- 13) Promover una reforma legal para establecer un marco jurídico seguro, simple y accesible sobre la tenencia de la tierra.
- 14) Crear una jurisdicción agraria y ambiental.
- 15) Revisar y adecuar la legislación sobre tierra ociosa y regular su subutilización y uso incompatible con la utilización sostenible de los recursos naturales y la preservación del medio ambiente.
- 16) Proteger las tierras ejidales y municipales.

- 17) Normar la participación de las comunidades para asegurar que sean éstas las que tomen las decisiones referentes a sus tierras.
- 18) Establecer y aplicar procedimientos judiciales o no judiciales para solucionar los litigios sobre tierra y otros recursos naturales.
- 19) Regularizar la titulación de las tierras de las comunidades indígenas y de los beneficiarios del INTA que posean legítimamente las tierras otorgadas.
- 20) Poner en marcha una Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra.
- 21) Promover cambios legislativos que permitan el establecimiento de un sistema de registro y catastro e iniciar el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral.
- 22) Promover una mejor participación de los trabajadores rurales en los beneficios del agro y la reorientación de las relaciones laborales en el campo.
- 23) Articular las políticas de ordenamiento territorial y en particular la planificación urbana con la protección ambiental.
- 24) Promover programas de manejo sostenible de los recursos naturales.
- 25) Incrementar los recursos del Estado para financiar la modernización del agro y del desarrollo rural mediante un impuesto territorial del cual estarán exentas las propiedades de pequeña superficie, y un impuesto sobre tierras ociosas de acuerdo con una escala que fije impuestos más altos a las tierras ociosas y o subutilizadas de propiedad particular.

Tales eran los proyectos planteados por el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*. A partir de su ejecución y en un plazo relativamente corto⁹, se esperaba instaurar las bases para una transformación del agro que beneficiase tanto a campesinos como a agroexportadores. Sin embargo, y pese a la precisión con que fueron definidos los mecanismos y procedimientos para ejecutar sus preceptos¹⁰, los límites de los acuerdos, la falta de voluntad política de los gobiernos, la avaricia de la oligarquía y la complejidad misma del

⁹ Según el *Acuerdo sobre el cronograma para la implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz*, «El cronograma se divide en tres fases: la primera cubre un período de 90 días a partir del 15 de enero de 1997; la segunda cubre el período hasta el final de 1997; y la tercera comprende los años 1998, 1999 y 2000».

¹⁰ Véase *Acuerdo sobre el cronograma para la Implementación, cumplimiento y verificación de los acuerdos de paz*, firmado en Ciudad de Guatemala el 29 de diciembre de 1996.

fenómeno, hicieron que la solución al problema de la tierra se fuera postergando. Pero, ¿cuál ha sido el impacto de los acuerdos de paz sobre la estructura de tenencia y uso de la tierra y el desarrollo rural?

II. Impacto de los acuerdos de paz sobre la estructura agraria

Si hacemos la lista de realizaciones sobre la cuestión agraria del período 1996-2006 habremos ciertamente de necesitar varias páginas para enumerar el conjunto de programas y proyectos gubernamentales implementados para aliviar la situación del campesinado. Eso era precisamente lo que hacía la Misión de Naciones Unidas en Guatemala (MINUGUA) cada año y eso ha sido también lo que han hecho en todo momento los gobiernos de Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Óscar Berger para justificar su trabajo. Eso sin embargo tiene poco sentido si no se evalúa el impacto real de los programas y proyectos sobre la estructura agraria, y si ese impacto no se traduce verdaderamente en la superación de los problemas que inspiraron los acuerdos.

Estamos obligados pues a analizar desde esta perspectiva los programas y proyectos de los acuerdos de paz que según su retórica debían incidir en la transformación de la estructura agraria y propiciar el desarrollo rural. Un aclaración previa se impone: los acuerdos de paz, siguiendo la línea de los programas trazados en años anteriores por el Banco Mundial (BM) y la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional (USAID)¹¹, y no obstante la participación de URNG en la negociación¹², dejan al mercado la responsabilidad de solucionar el problema de la tierra en Guatemala.

II.1 Acceso a la tierra

Con el propósito de establecer la institucionalidad agraria indispensable para crear un mercado de tierras que favorezca el acceso de los campesinos desprovistos o con muy poca, por Decreto Legislativo 24-99 Ley del Fondo de Tierras¹³ y Acuerdo Gubernativo 199-2000 Reglamento de la Ley del Fondo de Tierras, luego de un proceso de casi tres años de presiones, negociaciones y consensos con el gobierno por parte de las organizaciones campesinas representadas en la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas

¹¹ Los orígenes del mercado de tierras en Guatemala deben buscarse en los años 1980. Así, a través de la Comisión Nacional de Tierras (CONTIERRA) y en forma paralela a los programas del INTA, el gobierno de Vinicio Cerezo Arévalo (1986-1990) puso en marcha en 1986 un programa de compra-venta de tierras para venderlas a grupos o comunidades campesinas a precios de mercado. El otro antecedente remonta a 1984. Se trata del programa de compra-venta de tierras de la Fundación del Centavo (FUNDACEN), el cual buscaba desarrollar un mercado de tierras con mecanismos financieros específicos para garantizar el acceso de los campesinos desprovistos. Ambos programas, por supuesto, se inspiraban de los planteamientos del Banco Mundial y eran impulsados financieramente por la USAID. Véase Jorge Murga, *Problèmes de la terre dans le contexte guatémaltèque*, tesis de D.E.A. en antropología y sociología de lo político, Universidad de París VIII, París, 1995, pp. 79-88.

¹² «Según Pablo Monsanto, de la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca (URNG), quien participó en las negociaciones como parte del equipo de la comandancia general, los contenidos de este acuerdo son producto de una posición negociadora realista de la URNG, en la cual se tuvo desde el principio la claridad que no se iba a tener éxito con posiciones revolucionarias». Véase Byron Garoz y Susana Gauster (coordinadores), *FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas*, CONGCOOP-CNOC, 2002, p. 34.

¹³ La ley fue aprobada el 13 de mayo de 1999 y entró en vigencia el 24 de junio de ese mismo año.

(COPART)¹⁴, se instituye formalmente el Fondo de Tierras (FONTIERRAS)¹⁵: «una entidad descentralizada del Estado, que tiene competencia y jurisdicción en todo el territorio nacional; goza de autonomía funcional, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios»¹⁶.

Pero FONTIERRAS, lo hemos dicho, es una institución concebida, impulsada y en gran parte financiada por organismos internacionales que en la práctica se oponen a cualquier forma redistributiva de la tierra que no sea a través del mercado. Un problema se plantea entonces: si los acuerdos de paz obvian explícitamente el tema de la reforma agraria que plantea la expropiación y redistribución del latifundio improductivo entre los campesinos, ¿qué expectativas pueden tener éstos frente a un modelo que ve en el mercado al único mecanismo de acceso a la tierra? ¿Acaso es cierto que FONTIERRAS hizo efectiva la «reforma agraria asistida por el mercado» que preconiza el Banco Mundial? Concretamente, ¿qué resultados ha tenido FONTIERRAS después de su constitución?

II.1.1 Los límites del mercado de tierras

Si es cierto que la experiencia de los programas gubernamentales de compra-venta de tierras en el mercado se inicia en 1986 con la creación de la Comisión Nacional de Tierras (CONTIERRA), tampoco es menos cierto que su consolidación institucional tuvo lugar con la institucionalización de FONTIERRAS en 1997. Pero, ¿en qué consiste el modelo de mercado de tierras que preconiza el Banco Mundial y la Agencia de los Estados Unidos de América para el Desarrollo Internacional? ¿Qué principios lo articulan? y, sobre todo, ¿qué límites encuentra en el contexto nacional?

Los principios del modelo de mercado de tierras, según el Banco Mundial, son los siguientes: 1) Las transferencias son voluntarias; 2) Se basan en la identificación de tierras atractivas para los beneficiarios, es decir, se parte de la demanda y se traslada al beneficiario la responsabilidad de escoger la tierra y negociar su precio; y 3) El gobierno media las negociaciones entre el comprador y el vendedor. El modelo, por lo demás, y para evitar la subida de los precios, se enfoca en las regiones cuya oferta de tierra es excesiva¹⁷.

¹⁴ Debe decirse que la ley aprobada finalmente es el resultado de una negociación en la que la delegación indígena de COPART tuvo que ceder en varios puntos. Entre otros, la constitución del Consejo Directivo, en el tema de las regularizaciones y en las condiciones de acceso al crédito. Véase Byron Garoz y Susana Gauster (coordinadores), *Ibid.*, p. 53.

¹⁵ Con una donación de 5.5 millones de dólares de la USAID, el Gobierno de Guatemala creó según Acuerdo Gubernativo No. 392-97 de mayo de 1997 el "Fideicomiso Fondo de Tierras, Acuerdos de Paz" que proveería de recursos financieros al Fondo de Tierras. Más tarde, y con el argumento de que la creación de FONTIERRAS «ayudaría a la iniciativa del gobierno de implementar una reforma agraria asistida por el mercado» (véase el proyecto Guatemala-Land Fund Project, noviembre 1997), el Banco Mundial otorgó otro importante préstamo al país (aprobado en abril de 2000) para apoyar las operaciones de esa institución. Véase Byron Garoz y Susana Gauster (coordinadores), *op. cit.*, p. 53.

¹⁶ FONTIERRAS, *Memoria de Labores 2000*.

¹⁷ Véase Susana Gauster y otros, *Educación, salud, tierra: hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz*, PRODESSA-INS-CONGCOOP, Guatemala, 2004; Byron Garoz y otros, *Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005*, CONGCOOP, Guatemala, 2005; y Jorge Murga, *¿Mercado de*

De acuerdo con el Banco Mundial, las condiciones básicas necesarias para el funcionamiento de un mercado de tierras pueden reagruparse en tres rubros: 1) Factores que incentivan la inversión: a) Derechos de propiedad claramente definidos y legalmente reconocidos; b) Un marco institucional para garantizar la seguridad de esos derechos; c) Que exista una buena integración entre el mercado de tierras y otros mercados (particularmente el financiero); y; d) Asistencia técnica. 2) Factores que evitan distorsiones de precio y el uso improductivo de la tierra: a) Eliminación de incentivos sectoriales (impuestos, subsidios, créditos); b) Impuestos a la tierra; c) Estabilidad macroeconómica (para evitar la especulación) y; d) Oferta de la tierra superior a la demanda. 3) Otros factores para fortalecer el funcionamiento del mercado: a) Sistemas de información de mercado y; b) Infraestructura rural y servicios básicos.

Ahora bien, este modelo supone la existencia de un mercado de tierras que funciona, lo cual no es precisamente el caso en Guatemala. En efecto, cuando se analizan los factores que hacen posible su funcionamiento y cuando se compara con lo que sucede realmente en este país, uno comprueba que dicho paradigma es inviable desde muchos puntos de vista.

Ciertamente, el análisis de cada uno de los factores señalados, los cuales por lo demás implican condiciones propicias para ser efectivos, pone en entredicho la factibilidad de tal paradigma. Ante la imposibilidad de hacer un examen detallado de cada uno de ellos, tómesese en cuenta lo siguiente: 1) En el mercado de tierras existente la demanda es muy superior a la oferta, lo cual incide directamente en el aumento de los precios; 2) Por diversas razones, pero especialmente por la férrea oposición de las clases dominantes, no ha sido posible gravar las tierras ociosas ni crear el impuesto territorial que indica el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*; 3) Los factores necesarios para incentivar la inversión o fortalecer el funcionamiento del mercado, o no existen (tal el caso de los sistemas de información de mercado o la infraestructura rural y servicios básicos) o no ofrecen las condiciones óptimas para el funcionamiento efectivo del mercado de tierras (no es un secreto que existe un grave problema con la definición y legalización de los derechos de propiedad y por tanto en la seguridad jurídica de esos derechos); 4) El mercado de tierras encuentra serias dificultades para operar en el mercado financiero; 5) La asistencia técnica es desde todo punto de vista cuestionable y; 6) Aunque los gobiernos presenten como uno de sus mayores logros la estabilidad macroeconómica, existe fuerte especulación en el mercado de tierras regulado por FONTIERRAS.

Pero debe decirse que el modelo de FONTIERRAS, aun cuando responda a los lineamientos de los organismos financieros internacionales, tiene cierta especificidad. En efecto, mientras éstos contemplan el mecanismo de la compra-venta a través del mercado con exclusividad, aquél, por mandato de los acuerdos de paz y de su propia ley, debe constituirse inicialmente con las tierras adjudicadas ilegalmente recuperadas por el gobierno, las ociosas expropiadas, los baldíos nacionales, entre otras, para después ponerlas en el mercado. Y debe señalarse también que esa especificidad ha sido quizás una de sus mayores debilidades: a la fecha, ninguna de esas modalidades de constitución del Fondo de Tierras se ha concretado y éste ha tenido que conformarse sólo con asistir financieramente algunos grupos organizados de campesinos que, por lo demás, compran tierras en un mercado débil, casi inexistente, sujeto por ende a la especulación incontrolada de los terratenientes.

Los resultados de FONTIERRAS muestran las limitaciones del modelo de mercado de tierras en Guatemala. En efecto, durante seis años de operaciones, es decir de mayo de 1997 a diciembre 2003, aquél sólo pudo beneficiar a 14,248 familias: 1.73% del total de los 822,188 productores que reporta el censo agropecuario 2003¹⁸. Pero además, de 1137 expedientes de solicitud de compra de tierras presentados al Fondo de mayo 1997 a julio 2005, sólo 214 han sido resueltos favorablemente. Los otros, es decir, el restante 81% de expedientes, o se encuentran en trámite (421) o están inactivos (502)¹⁹.

En realidad, el impacto del modelo de mercado de tierras sobre la estructura agraria es irrisorio. Si tomamos en cuenta que el crecimiento de la población sin acceso a la tierra es de 2.51% anual²⁰ y si se toma en cuenta que el Fondo de Tierras apenas logra cubrir una cuarta parte de la demanda anual creciente²¹, la cual por lo demás no incluye el déficit acumulado de 316,000 familias al 2002, podemos concluir sin grandes dificultades que el impacto es mínimo y que el modelo de «reforma agraria asistida por el mercado» está lejos de poder resolver el problema del acceso de los campesinos a la tierra²².

¹⁸ Susana Gauster y otros, op. cit., pp. 84-85.

¹⁹ Byron Garoz y otros, op. cit., pp. 39-55.

²⁰ Porcentaje estimado a partir del Censo Agropecuario 1979 y Censos de Población 1981 y 1994. Tómese en cuenta que desde el año 2003 la demanda de tierra anual se incrementa en aproximadamente 8,000 familias. Véase Susana Gauster y otros, *Ibíd.*, p. 84.

²¹ *Ibíd.*

²² Ante el fracaso del modelo, o como complemento de él, en mayo de 2004 el Ministerio de Agricultura y el Fondo de Tierras ponen en marcha el "Programa Especial para la Producción y Comercialización Agropecuaria en Apoyo a la Población Rural Vulnerable". Sustentado en tres objetivos fundamentales (1) aumentar la cobertura del programa de financiamiento de FONTIERRAS; 2) impulsar el financiamiento subsidiado y sostenible para el arrendamiento de tierras y la ejecución de proyectos productivos a corto plazo; 3) crear condiciones para aumentar los niveles de la producción comunitaria y aumentar los circuitos económicos locales), dicho programa se estructura alrededor de tres elementos: 1) un crédito para arrendamiento de tierras al 0% de interés por 9 meses; 2) un apoyo económico reembolsable administrado por FONTIERRAS para capital de trabajo y; 3) un pequeño apoyo para insumos agrícolas (2 sacos de fertilizantes, 25 libras de semillas de maíz mejoradas y un juego de herramientas) administrado también por FONTIERRAS. Sin embargo, entre 2004 y 2005 el apoyo total inicial a cada familia beneficiaria descendió de Q3,000 a Q2,500 (o sea en 17%), mientras que la proporción del crédito en relación con la cifra de apoyo total a cada familia

II.2 Derechos de propiedad y seguridad de la tenencia de la tierra

Siempre bajo la influencia de los organismos financieros internacionales, los acuerdos de paz marcan el camino para fortalecer los derechos de propiedad y la seguridad de la tenencia de la tierra. Así, en la parte concerniente al marco legal y la seguridad jurídica, la estrategia plasmada en el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* plantea promover entre otras cosas una reforma legal que establezca un marco jurídico seguro, simple y accesible sobre la tenencia de la tierra.

Pero los implícitos conceptuales que dan sustento a esta perspectiva no han sido pensados necesariamente para favorecer al campesinado. Según el Banco Mundial, líder indiscutible de esta política en Guatemala, el fortalecimiento del derecho de propiedad no sólo es una condición fundamental para el desarrollo agrario del país, sino que además crea las condiciones propicias para lograr un concepto distinto de desarrollo rural: «con derechos seguros, afirma el banco que dicta las políticas agrarias neoliberales para América Latina, [los campesinos] pueden... vender su tierra y movilizarse hacia otras actividades»²³.

Así, y para asegurar el ineludible cumplimiento de ese enfoque, los organismos financieros internacionales y las agencias de cooperación internacional que actúan bajo la tutela política e ideológica del Banco Mundial²⁴, lo cual, veremos, se hizo evidente en el proceso de implementación de los acuerdos de paz, señalan el camino a seguir para las también ineluctables reformas administrativas e institucionales en materia agraria: se tratará, en adelante, de fortalecer las estructuras que respaldan tales derechos, las que buscan asegurar un eficaz proceso de titulación, regularización y saneamiento de la propiedad y administración de la tierra (léase registro y catastro), pero también de fortalecer las estructuras cuyas funciones conciernen la tributación y resolución de conflictos²⁵.

Pero veamos cómo esta política impactó en la sociedad agraria guatemalteca.

II.2.1 Programa de regularización de tierras de FONTIERRAS

beneficiaria pasó de Q1,000 a Q1,300 (es decir un 19% de aumento). Es evidente pues que este tipo de medidas en favor de la "población rural vulnerable" no constituye un mecanismo susceptible de erradicar la situación de pobreza en el campo. Véase Byron Garoz y otros, op. cit., pp. 53-55.

²³ Banco Mundial, *Beyond the cities: rural contribution to development*, Washington D.C., 2005. Citado por Byron Garoz y otros, op. cit., p. 22.

²⁴ El Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo, en efecto, definen las grandes líneas sobre la cuestión agraria en América Latina según las medidas macroeconómicas dictadas por el Fondo Monetario Internacional (FMI). Son ellos, por otra parte, quienes junto con la USAID, GTZ, FAO, FIDA, IICCA y CEPAL forman el Grupo Interagencial para el Desarrollo Rural y Acceso a la Tierra.

²⁵ Banco Interamericano de Desarrollo (BID), *El acceso a la tierra en la agenda del desarrollo rural*, Washington D. C., 2002, p. 13. Citado por Byron Garoz y otros, *Ibid.*, p. 23.

Generar certeza jurídica, aumentar la disponibilidad de tierras para su adjudicación por parte de FONTIERRAS, tales fueron los objetivos que planteó la ley orgánica de esta institución²⁶. Sin embargo, de cara a los hechos y luego de varios análisis exactos, se pone al descubierto una cuestión trascendental: ¿Para qué generar certeza jurídica?

Klaus Deininger, flamante especialista del Banco Mundial en política de tierras²⁷, desde una visión técnica que obvia analizar los contextos sociales y de poder de las sociedades rurales latinoamericanas, argumenta que el derecho de propiedad incentiva a las familias a invertir proporcionándoles mayor y mejor acceso al crédito, que tales derechos facilitan la transferencia de tierras a bajo costo a través de los mercados de arrendamiento y de ventas, y que estas transacciones conllevan una mejoría en la asignación de las tierras. Pero, ¿para quién generar certeza jurídica?

El equipo de investigadores de CONGCOOP, basándose en una encuesta socioetnográfica que involucró a un número no despreciable de dirigentes y actores sociales vinculados con el tema agrario en Guatemala, afirma que en la práctica la certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra, lejos de beneficiar a los campesinos que se rigen por formas de posesión tradicional y luego de la regularización de las pequeñas parcelas campesinas, ha estimulado un nuevo proceso de concentración de la propiedad²⁸.

Estamos pues en capacidad de afirmar que el proceso de fortalecimiento del derecho de propiedad de la tierra privilegiado por los organismos financieros internacionales cuando hablan del acceso a la tierra por los campesinos, más que aumentar la seguridad de la tenencia de que habla el Banco Mundial, prepara las condiciones legales necesarias para desarrollar los mercados de ventas y arrendamiento de tierras que urgen al modelo neoliberal que sostienen e impulsan los entes financieros.

La realidad nacional es ciertamente un buen ejemplo. De acuerdo con la información proporcionada por las autoridades de FONTIERRAS ligadas a los programas de regularización, y de acuerdo con los testimonios de dirigentes de diversas organizaciones de nivel nacional y regional vinculadas al tema de la tierra, en los departamentos de El Petén, Alta y Baja Verapaz, y «los departamentos circundantes a Quetzaltenango», se reporta la venta inmediata o casi inmediata del 20% de las tierras regularizadas²⁹.

²⁶ Artículo 42 de la Ley del Fondo de Tierras.

²⁷ Véase especialmente: Klaus Deininger, *Políticas de tierras para el crecimiento y la reducción de la pobreza*, Banco Mundial, Washington D. C. 2003, resumen ejecutivo, p. xv. Citado por Byron Garoz y otros, op. cit., p. 15.

²⁸ Byron Garoz y otros, op. cit., pp. 56-57.

²⁹ *Ibid.*

El estudio de la UTJ-PROTIERRA y el Registro de Información Catastral (RIC) evidencia por lo demás las tramas del proceso de implementación de los acuerdos de paz.

II.2.2 UTJ-PROTIERRA y RIC

Creada con la finalidad fundamental de elaborar el catastro nacional, la Comisión Institucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra (PROTIERRA), a través de su Unidad Técnico Jurídica (UTJ), cumple desde sus comienzos un papel de primer orden en el proceso de delimitación-regularización de la propiedad de la tierra. El rol que juega esta institución en el proceso de puesta en práctica de la agenda agraria de los acuerdos de paz es por lo demás esencial.

En efecto, siete años después de la fecha señalada (enero de 1998) por el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* para que el gobierno iniciara «el proceso de levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral», las administraciones que se sucedieron en el poder hicieron posible el funcionamiento de la UTJ y de la escuela de capacitación en catastro, implementaron proyectos piloto, apoyaron a la COPART y catastraron 118,769 predios en 5 terrenos registrados³⁰. Pero la Ley del Catastro que los acuerdos de paz habían previsto aprobar con el fin de iniciar el proceso de «levantamiento de información catastral y saneamiento de la información registro-catastral», pasaría por un largo y tortuoso proceso de elaboraciones, discusiones y negociaciones de diversas iniciativas de ley³¹, y no se aprobaría sino hasta el 20 de julio de 2005³².

El proceso de aprobación de la Ley del Registro de Información Catastral, y la ley misma, en efecto, ilustran bien las tramas de todo el proceso planteado por los acuerdos de paz para resolver la situación de injusticia en el campo: por un lado, muestra cómo los sectores de poder «desvían» literalmente los programas y proyectos de los acuerdos en

³⁰ Véase Jorge Murga, *Los fantasmas detrás del catastro*, Boletín economía al día, IIES-USAC, No. 5, mayo 2005.

³¹ La Ley del Catastro generó efectivamente una dinámica política impresionante. En el segundo semestre de 1998, luego de terminado el Anteproyecto de Ley del Fondo de Tierras, las organizaciones campesinas inician un proceso de elaboración, discusión y negociación de lo que un año después se convertirá en el primer Anteproyecto de Ley del Registro de Información Catastral (RIC). Discutido y negociado ante la parte gubernamental de la Comisión Paritaria sobre Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (COPART), aquél fue presentado formalmente el 16 de diciembre de 1999 ante la Comisión de Acompañamiento, Secretaría de la Paz (SEPAZ), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y organizaciones de la sociedad civil. Sujeto a los vaivenes de la política, el anteproyecto es revisado, consensuado y modificado, hasta que el presidente Alfonso Portillo lo traslada al Congreso de la República el 23 de octubre de 2001. Pero como la Iniciativa de Ley 2556 ponía en tela de juicio los intereses de los militares que se apropiaron de extensos dominios en la Franja Transversal del Norte y El Petén, es guardada y condenada a la inanición. Será hasta el 13 de mayo de 2004, pero con la Iniciativa 3011 «sacada de la manga» por un grupo de diputados proclives a los intereses de la Cámara del Agro, cuando el Congreso reactiva la discusión. Ésta, por supuesto, genera el rechazo inmediato de las organizaciones campesinas y una fuerte polémica que pone en claro la posición de terratenientes y campesinos. Tal será el escenario en que la bancada oficial presenta el 23 de septiembre de 2005 la Iniciativa 3074 que de acuerdo con los diputados oficialistas pretende conciliar las dos anteriores. Su aprobación por el Congreso de la República se daría en medio del rechazo de las organizaciones campesinas y sólo esperaría diez meses. Jorge Murga, *Ibid.*, pp. 1-2.

³² La Ley del Registro de Información Catastral fue aprobada finalmente por el Congreso de la República según Decreto 41-2005 del 20 de julio de 2005.

función de sus intereses; por el otro, deja claro hasta qué punto aquéllos están dispuestos a ceder en sus posiciones. La nueva ley, efectivamente, crea una «institución del Estado, autónoma y de servicio, con personalidad jurídica, patrimonio y recursos propios» (...), «que tiene por objeto establecer, mantener y actualizar el catastro nacional» según lo preceptuado por su ley y reglamentos, pero no regula en forma precisa sobre la apropiación ilegal de tierras públicas o de propiedades indígenas y/o campesinas por parte de particulares.

El Congreso de la República, ciertamente, obvia hablar de excesos y regularizaciones en la Ley del Catastro, y deja para después de otro largo e interminable proceso de elaboración, discusión y negociación entre representantes de campesinos y terratenientes, la eventual aprobación de una Ley de Regularización. Mientras tanto, la situación de los campesinos empeora y los conflictos por la tierra no cesan de aumentar. Esto a pesar de la existencia de una institución encargada de resolverlos.

II.3 Resolución de conflictos de tierra

Si es verdad que CONTIERRA (Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra) fue puesta en marcha según lo establecido por el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, tampoco es menos cierto que su capacidad fue excedida rápidamente por la dimensión de la conflictividad agraria del país. CONTIERRA, en efecto, y pese a sus logros iniciales, no ha podido cubrir la demanda social: entre 1997 y 2005 fueron resueltos 1,348 conflictos (de los cuales se estima que el 20% lo ha sido «sólo en el papel») de un total de 2,406, y 1,058, es decir, el 44% del total, están pendientes³³.

Según funcionarios y campesinos ligados a los conflictos, los límites de CONTIERRA los definen fundamentalmente las taras estructurales nacidas con su concepción³⁴ y la escasez de presupuesto³⁵. En realidad, más que buscar salidas inteligentes para la resolución de los problemas, aquélla los transforma o los evade manteniendo latente la conflictividad³⁶. Los límites de esta institución son tanto más estrechos, cuanto que el carácter de dependencia «adscrita» a otras instituciones

³³ Véase Byron Garoz y otros, *op. cit.*, p. 67.

³⁴ Entre otras limitaciones, CONTIERRA no puede actuar de oficio en los asuntos de su competencia y los resultados de sus intervenciones no tienen carácter vinculante. Esto provoca que su accionar quede muchas veces supeditado a los intereses de sectores que no dudan en presionar para que las resoluciones de aquélla les sean favorables. Son, por otra parte, muchos los casos en que las presiones se ejercen al margen de la legalidad. *Ibíd.*, p. 70.

³⁵ Además de ser escaso, datos exactos proporcionados por el equipo de investigadores de CONGCOOP muestran la «elevada variabilidad» anual del presupuesto y su alta dependencia de los fondos de la cooperación internacional (36% del presupuesto total de CONTIERRAS provino de diversas agencias, lo cual muestra por otra parte el desinterés del Estado por esta institución). *Ibíd.*, p. 70.

³⁶ El equipo de investigadores de CONGCOOP señala acertadamente que «la creación de albergues y puestos de salud para atender a las víctimas de los desalojos forzosos o la ampliación de la frontera agrícola para reubicar a grupos campesinos sin tierra, con los negativos impactos medioambientales que eso conlleva», lejos de resolver definitivamente los problemas, los transforma o los evade. *Ibíd.*, p. 70.

del Estado³⁷ la vuelve extremadamente frágil y sumamente inestable de cara a los problemas que por mandato debe resolver³⁸.

Por lo demás, la acción represiva de las fuerzas de seguridad del Estado contra los campesinos que se instalan en las fincas para reivindicar su derecho a la tierra, torna el problema aún más complejo y cada vez más violento. El caso emblemático a este respecto lo constituye el tristemente célebre desalojo del 31 de agosto de 2004 en la finca Nueva Linda en Champerico, Retalhuleu: después del enfrentamiento entre las fuerzas combinadas (ejército y policía) y los campesinos asentados en esas tierras para exigir el apareamiento con vida de uno de sus dirigentes, los registros de la historia de la represión del Estado contra los ciudadanos suman seis campesinos y dos policías muertos a su larga lista.

La participación y la concertación, sin embargo, es un tema de agenda importante en el *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*.

II.4 Participación y concertación

Una de las novedades de los acuerdos de paz tiene que ver con la idea de que en todo el proceso de su implementación deben participar los diversos sectores de la sociedad civil organizada para buscar consensos con el gobierno. En el tema agrario, la participación ciudadana y la concertación no son la excepción. En efecto, lo estipulado en el capítulo I y III del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* en relación con la participación ciudadana y la concertación no sólo ha determinado el diseño y la estructuración de la institucionalidad y de las políticas agrarias, sino que además ha definido en buena medida su accionar: la composición de la Junta Directiva de CONTIERRA, del Consejo Directivo de FONTIERRAS, así como la integración de las Mesas de Diálogo y Concertación promovidas por aquélla, dan cuenta de la veracidad de tal afirmación³⁹.

Pero la cuestión de la participación ciudadana y de la concertación planteada por el acuerdo también tiene sus bemoles. La Junta Directiva de CONTIERRA, compuesta por una diversidad de representantes de los más diversos sectores del agro guatemalteco⁴⁰, por ejemplo, luego de la conversión de aquélla en Subsecretaría de Conflictos de la Secretaría

³⁷ En un principio, CONTIERRA estuvo adscrita a la Secretaría Ejecutiva de la Presidencia, luego al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), posteriormente a la Secretaría de Asuntos Agrarios, de nuevo al MAGA y últimamente funciona como Subsecretaría de Conflictos de la Secretaría de Asuntos Agrarios. *Ibíd.*, p. 71.

³⁸ Siempre de acuerdo con el estudio de CONGCOOP que hemos venido citando, en CONTIERRA «no se pueden atender todos los casos, ni dar un seguimiento adecuado a cada uno, debido a la escasez de personal. A mayo de 2005, la CONTIERRA empleaba un total de 110 personas a nivel nacional. Esto genera situaciones como la de la sede regional de Cobán, en donde cada conciliador ha de atender alrededor de 100 casos o la de la sede regional de Quetzaltenango, en la que hay 30 casos por conciliador». *Ibíd.*, p. 71.

³⁹ Véase Byron Garoz y otros, *op. cit.*, pp. 72-77.

⁴⁰ La Junta Directiva de CONTIERRA la integran representantes de los sindicatos, cooperativas, campesinos, sector agrícola privado y representantes de diversos organismos del Estado (Ministerio de Agricultura, Comisión Presidencial de Derechos Humanos [COPREDH], Ministerio de Trabajo, Ministerio de Finanzas).

de Asuntos Agrarios, pierde su capacidad de incidencia al transformarse en «Consejo Consultivo» cuyas contribuciones no son vinculantes.

Uno podría cuestionar inclusive la lógica subyacente en el funcionamiento del Consejo Directivo de FONTIERRAS que, a pesar de la diversidad de sus representaciones sectoriales, resulta sujeto a las decisiones de los Ministerios de Agricultura y Finanzas lo cual pone en tela de juicio su autonomía. Pero lo que nos interesa subrayar, dada su importancia, es el caso de las Mesas de Diálogo y Concertación.

Promovidas por CONTIERRA para crear un espacio descentralizado de discusión y entendimiento entre los diferentes actores ligados a la cuestión agraria⁴¹, las Mesas de Diálogo y Concertación se tradujeron ciertamente en un interesante ejercicio democrático luego de 36 años de violencia y represión. Sin embargo, y aun cuando muchos protagonistas opinen que los logros de CONTIERRA en Alta y Baja Verapaz han sido posibles gracias a la Mesa de Cobán, lo sucedido en las Mesas de Nebaj y Puerto de San José obligan a matizar cualquier conclusión: la instrumentación política de que fueron objeto y la consecuente desconfianza entre sus miembros, anuló toda posibilidad de diálogo y concertación.

Para darle tratamiento efectivo al problema de la tierra, los acuerdos de paz previeron la construcción de un aparato institucional que funcionase en diferentes ámbitos y a distintos niveles en forma coordinada.

II.5 Coordinación interinstitucional

Efectivamente, y no obstante que la coordinación institucional está preceptuada en diversos instrumentos legales⁴², su puesta en práctica por las instituciones estatales constituye todavía un desafío. Uno podría citar las innumerables fallas institucionales producidas por la descoordinación, pero hacerlo en este trabajo no tendría mucho sentido. Conformémonos con citar las declaraciones de diversos actores del tema agrario. Ellas tienen la claridad y el rigor de una buena síntesis:

«...FONTIERRAS reconoce la existencia de un baldío, mientras CONTIERRA lo desconoce y afirma que se trata de propiedad privada, la UTJ cobra a FONTIERRAS por su equipo, por lo que FONTIERRAS suele hacer sus propias mediciones...»⁴³.

⁴¹ CONTIERRA creó Mesas de Diálogo y Concertación en Huehuetenango, Nebaj (El Quiché), Izabal, Cobán, Puerto de San José (Escuintla) y Flores, Sayaxché y Poptún (El Petén).

⁴² Véase el Capítulo III del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria*, el Acuerdo Gubernativo 452-97 relativo a CONTIERRA, el Acuerdo Gubernativo 136-2002 sobre la Secretaría de Asuntos Agrarios, el artículo 4 de la Ley del Fondo de Tierras y el artículo 3 de la Ley del Registro de Información Catastral.

⁴³ Véase Byron Garoz y otros, *op. cit.*, pp. 77-80.

En cualquier caso, la descoordinación y muy a menudo la competición institucional, la cual se pone en evidencia en la estructura burocrática denominada «la herradura»⁴⁴, impacta negativamente a los campesinos que todavía esperan la realización del concepto de desarrollo rural proclamado por los acuerdos de paz.

III. Contradicciones y límites de las políticas gubernamentales de desarrollo rural respecto a los acuerdos de paz

A pesar de la claridad con que los acuerdos de paz señalaron el camino a seguir en materia de desarrollo rural, los gobiernos de Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Óscar Berger hicieron muy poco en ese sentido. Arzú, representante en el Estado de un sector del poder económico ligado estrechamente a los terratenientes⁴⁵ y favorecido además por el enorme flujo de financiamiento internacional para la implementación de los acuerdos de paz, centró sus esfuerzos en la construcción de obras de infraestructura (carreteras, escuelas, centros de salud), favoreció la constitución de algunos espacios institucionales (fue durante su administración que se constituyó formalmente FONTIERRAS) y asistió a ciertas comunidades rurales desfavorecidas a través de los «fondos sociales»⁴⁶, pero su política agraria, concebida en realidad para beneficiar a la gran empresa agroexportadora, no propició el desarrollo rural que proclamaban los acuerdos.

Alfonso Portillo, ligado al poder económico emergente enfrentado a la oligarquía tradicional, implementó por su parte un Plan Integral de Desarrollo del Sector Agrícola cuyos postulados contemplaban la entrega anual de 99,340 hectáreas de tierra, la promoción de la certeza jurídica sobre el uso, la tenencia y propiedad de la tierra a través de la Ley del Catastro, el fortalecimiento de la seguridad alimenticia y la distribución anual de 1.5 millones de quintales de abono, pero las grandes metas de su política agraria no se cumplieron (no se distribuyeron las tierras ofrecidas ni se aprobó la Ley del Catastro) y aun cuando las medidas adoptadas hayan aliviado en parte las

⁴⁴ Se trata en realidad de un «Consejo de Política Agraria» presidido por el despacho del Ministerio de Agricultura y conformado por CONTIERRA, FONTIERRAS, UTJ-PROTIERRA, el Registro General de la Propiedad e instituciones como la Oficina de Control de Áreas de Reserva del Estado (OCRET), la Secretaría General de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Banco de Desarrollo Rural (BANRURAL), el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) y el Instituto Nacional de Bosques (INAB).

⁴⁵ Interesados referirse a Fernando Solís y Luis Solano, *El bloque histórico y el bloque hegemónico en Guatemala*, segunda parte, en El observador. Análisis alternativo sobre Política y Economía, Año 1, No. 3, Guatemala, noviembre 2006, págs. 3-14.

⁴⁶ Con el propósito de amortiguar los efectos del ajuste estructural y la reducción del gasto y la inversión social ordenados por los organismos financieros internacionales del tipo FMI, surgen a principios de la década de 1990 los fondos sociales: instrumentos que buscan compensar la situación de pobreza y pobreza extrema así como atenuar la conflictividad social. Entre los fondos pioneros en Guatemala se pueden mencionar al Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ), Fondo Nacional de Tierras (FONATIERRA), Fondo para la Reinserción Laboral y Productiva de la Población Repatriada (FORELAP), Fondo Nacional de Reactivación Agropecuaria (FONAGRO), Fondo Guatemalteco de Vivienda (FOGUAVI) y Fondo de Inversión Social (FIS). Con los acuerdos de paz nacerán entre otros el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) y el Fondo de Desarrollo Indígena Guatemalteco (FODIGUA).

necesidades coyunturales de un sector del campesinado, no resolvieron los problemas de fondo ni propiciaron el desarrollo rural.

El caso paradigmático de política anti-campesina favorable a los intereses de los terratenientes y grandes empresarios reagrupados en CACIF, lo encarna decididamente Óscar Berger. Enarbolando la idea de promocionar «un nuevo tipo de desarrollo rural»⁴⁷, en efecto, la administración Berger implementa desde los primeros días de su gestión una política agraria concebida a partir de una doble lógica: por un lado, el impulso vehemente de programas y proyectos agrarios pro-empresariales; por el otro, la represión violenta contra el campesinado que lucha por la tierra. Por su valor ilustrativo, pero también por el impacto que estos programas están teniendo en el agro guatemalteco, privilegiaremos su análisis.

III. 1 La política anti-campesina del programa de «desarrollo rural integral» de Oscar Berger

Esgrimiendo, decíamos, un nuevo tipo de desarrollo rural, la administración Berger echa andar sus «lineamientos de Gobierno» en materia agraria. Así, identifica los factores que inciden en la pobreza rural, define las prioridades de su administración y puntualiza sus acciones estratégicas. Pero las acciones que se propone realizar se sustentan en verdad en tres ideas esenciales: el impulso de la actividad empresarial, el traslado de las obligaciones del Estado a la sociedad y el impulso del mercado en el medio rural⁴⁸. De hecho, lo que la administración Berger busca en realidad es la desagrarización del desarrollo rural.

La declaración del Informe Presidencial del primer año de funciones es particularmente clara a este respecto: «el gobierno está realizando acciones de desarrollo productivo visto desde una perspectiva más amplia, la del desarrollo rural, la cual contempla el fomento de obras de infraestructura, de comunicaciones, de educación y salud, que apoyen *el desarrollo de otras actividades no agropecuarias que permitan en el mediano y largo plazo disminuir el peso de la población rural sobre la tierra y la agricultura*»⁴⁹.

Concentrar la tenencia de la tierra en unos cuantos grandes propietarios, favorecer la agricultura de plantación en detrimento de la agricultura campesina, tales son en realidad los objetivos de su política agraria. Pero debe decirse que estos objetivos forman parte de un discurso que por otro lado pregona la reactivación de la

⁴⁷ Véase Gran Alianza Nacional —GANAN—, Lineamientos de Gobierno, Período 2004-2008.

⁴⁸ Véase Jorge Murga, *Hacia la construcción de una nueva ruralidad: el emporio de los grandes empresarios. Evaluación área agraria en el primer año de gobierno de la administración Berger (2004-2008)*, Revista Economía No. 163, IIES-USAC, pp. 171-211.

⁴⁹ Oscar Berger Perdomo, Presidente Constitucional de la República, *I Informe Presidencial al Congreso de la República*, Enero 2005, p. 119. Lo subrayado es nuestro.

institucionalidad agraria (FONTIERRAS, CONTIERRA, UTJ), la identificación de actores económicos y sociales que convengan a los intereses nacionales en materia de desarrollo local (los cuales no son precisamente los campesinos) y la puesta en marcha de un Programa Especial para la Producción y Comercialización Agropecuaria en Apoyo a la Población Rural Vulnerable⁵⁰.

En realidad, el gobierno de Óscar Berger piensa el desarrollo rural a partir de los principios de competitividad y subsidiaridad. Así, MAGA orienta el desarrollo productivo y comercial de la agricultura, y el fortalecimiento de la institucionalidad pública y privada del sector agrícola, hacia el fomento del clima favorable para la inversión agroindustrial (nacional o extranjera), y busca identificar nuevos productos de exportación (*commodities*) cuyas características ofrezcan ventajas competitivas a los inversionistas⁵¹. Desde esa óptica, pues, la tierra se convierte en la trama de la inversión agroindustrial o extractiva e instituciones como FONTIERRAS, CONTIERRA y UTJ se vuelven «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»⁵².

En ese contexto, y de acuerdo con la lógica de financiar sólo aquellos productores con probabilidades de éxito en el mercado de exportación, MAGA impulsa en 2005 el Programa GUATE INVIERTE con un fideicomiso de Q150 millones para la inversión rural. Así, e integrado por «un fondo de garantía, asistencia técnica y un seguro agrícola», el Ministerio de Agricultura intenta «incentivar las inversiones en las cadenas productivas comerciales con ventajas comparativas»⁵³. De suerte que MAGA financia sólo a los productores rurales que estén dentro de sus prioridades productivas, que tengan un mercado de comercialización bien definido y que, por otra parte, sean dueños de la tierra o puedan hacer constar que están legalmente capacitados para usarla. El fideicomiso para el «desarrollo rural» GUATE INVIERTE, pues, excluye a priori a la enorme masa campesina que produce para la subsistencia y cubre principalmente proyectos agrícolas con mercados asegurados aunque en algunos casos no descarta las artesanías, el turismo y la maquila.

Pero debe decirse que la exclusión de los campesinos «no competitivos» se compensa según el gobierno con las políticas de subsidiaridad del Ministerio de Agricultura. Es justamente con ese fin que esta cartera define un «área prioritaria» para atender las necesidades

⁵⁰ En medio de los conflictos y presiones de las organizaciones campesinas reagrupadas en Plataforma Agraria, a principios de agosto 2004 el gobierno creó el programa en referencia. Con él, se inauguró un fideicomiso de Q45 millones para otorgar créditos sin intereses y subsidios e insumos a 15 mil familias campesinas. Véase Jorge Murga, *Hacia la construcción de una nueva ruralidad*, pp. 183-187.

⁵¹ Byron Garoz y otros, op. cit., p. 83.

⁵² MAGA, *Política Agrícola 2004-2007*.

⁵³ Acuerdo Gubernativo 133-2005.

de campesinos de escasos recursos a través de la donación de alimentos y fertilizantes. Así, busca compensar el problema de falta de acceso de los campesinos a la tierra y soslaya la necesidad de fortalecer su economía en el contexto de competitividad que por otra parte promueve de cara a la firma del Tratado de Libre Comercio con los Estados Unidos⁵⁴.

El futuro de los campesinos es pues poco halagüeño: o modernizan su producción para aprovechar las oportunidades que en teoría les ofrece el mercado de productos no tradicionales (flores y plantas ornamentales, frutas frescas y congeladas, mini vegetales)⁵⁵, lo cual en el modelo vigente equivale a abandonar la producción tradicional (maíz, frijol y arroz) que por otra parte asegura las necesidades alimenticias de las familias campesinas; o buscan nuevos horizontes en la agroindustria, la maquila o la migración internacional.

Ciertamente, ante la falta de una auténtica reforma agraria combinada con un no menos auténtico programa de desarrollo rural, y ante las esforzadas condiciones de trabajo en la agroindustria y la maquila, son cada vez más los campesinos que ven en la migración internacional una salida a su marginalidad. Así, en el año 2002 el número de guatemaltecos legales e ilegales residentes en los Estados Unidos se estimaba en 1.2 millones⁵⁶ y para el año 2004 las remesas de dólares enviadas al país, calculadas en US\$3,064 millones, «fueron ocho veces superiores a la ayuda oficial al desarrollo, casi 23 veces superiores a la inversión extranjera directa neta»⁵⁷, y muy semejantes al monto de las exportaciones totales de productos de Guatemala: US\$3,074 millones.

Decíamos que como complemento de las políticas de desarrollo rural⁵⁸, el régimen instituyó desde los primeros días de su mandato una indiscreta estrategia represiva de las fuerzas de seguridad del Estado.

III.1.1 Por encima de cualquier política de desarrollo nacional, los intereses oligárquicos acompañados de la represión violenta del campesinado

A finales de 1996, luego de la firma del *Acuerdo de paz firme y duradera*, fueron muchos los guatemaltecos que pensaron que la

⁵⁴ Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y los Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Suscrito el 5 de agosto de 2004 en la ciudad de Washington, D. C. y aprobado por el Congreso de la República según Decreto Número 31-2005 de fecha 10 de marzo de 2005 (publicado en el Diario Oficial No. 35, Tomo CCLXXVI). Su aprobación se dio en medio de un proceso de discusiones casi nulo y bajo una fuerte oposición popular.

⁵⁵ Véase MAGA, *Política Agrícola 2004-2007*.

⁵⁶ Véase Alberto Alonso Fradejas, *El DR-CAFTA: Impactos probables sobre los determinantes de la migración internacional en Guatemala*, CONGCOOP, Guatemala 2005, p. 17.

⁵⁷ Véase Byron Garoz y otros, op. cit., p. 94.

⁵⁸ El miércoles 6 de septiembre de 2006, en el diario oficial, se anuncia el lanzamiento de la Política de Desarrollo Rural Integral. Organizada en tres prioridades (1) clima de negocios; 2) motores de crecimiento [forestal, turismo, agroindustria/horticultura y textiles/vestuario]; 3) política fiscal) y seis ejes fundamentales (social, cultural, económico, agrario, ambiental y político-institucional), el gobierno propone «un instrumento que priorizará las acciones para hacer más competitivos a los pequeños productores rurales». Véase Diario de Centroamérica de la fecha mencionada.

represión violenta de las fuerzas de seguridad del Estado contra los ciudadanos era cosa del pasado. Se creyó, efectivamente, que la búsqueda de consensos y la resolución pacífica de los conflictos sería el denominador común de la acción política del gobierno. Pero las declaraciones de buenos propósitos de los acuerdos de paz fueron violadas flagrantemente por la política represiva anti-campesina del régimen de Óscar Berger. Apenas siete años después de firmada la paz, en efecto, la imposición de los intereses oligárquicos derivaría en nueva represión contra los campesinos.

A principios de 2004, ciertamente, Óscar Berger toma posesión del cargo de Presidente de la República e inicia de inmediato una ola de desalojos violentos contra los campesinos asentados en las fincas de la oligarquía terrateniente⁵⁹. Pero debe decirse que la represión anti-campesina no se justificaba únicamente por el anunciado reestablecimiento del Estado de derecho (respeto a la propiedad privada). Las tramas del Plan Puebla Panamá⁶⁰, del DR-CAFTA⁶¹, el proceso de apropiación privada de los recursos naturales y de la biodiversidad, concretamente, los intereses en juego en las concesiones mineras y petrolíferas⁶², fueron entre otras razones las que llevaron a la administración Berger a reprimir violentamente a los campesinos. Además del caso de la finca Nueva Linda ya citado, existe otro que vale la pena mencionar.

En enero de 2004, luego de la aprobación misteriosa por la administración Portillo de una licencia de explotación minera a la compañía canadiense Montana Gold Corp. en noviembre de 2003⁶³, sin cuestionar siquiera su aprobación⁶⁴, Oscar Berger defiende personalmente su ejecución y ordena reprimir violentamente a los campesinos que impiden el traslado de maquinaria de la empresa transnacional hacia las minas de San Miguel Ixtahuacán y Sipacapa en San Marcos⁶⁵: «Destrozos y saqueos en trayecto de 20 kilómetros. Más de

⁵⁹ En septiembre de 2004 había ejecutado 19 desalojos y una lista de 62 esperaba su ejecución. Véase *Pendientes de ejecutar 62 desalojos*, El Periódico, 3 de septiembre de 2004, p. 8.

⁶⁰ Véase Jorge Murga, *Guatemala en el Plan Puebla Panamá. Las tramas de este modelo de integración regional*, Revista Economía No. 169, Julio-Septiembre 2006, IIES-USAC, pp. 51-81.

⁶¹ Véase Jorge Murga, *La trama del DR-CAFTA en Guatemala*, Boletín Economía al día No. 7, Julio 2005, IIES-USAC, Guatemala 2005, 8 págs.

⁶² Interesados en el tema referirse al valioso trabajo de Luis Solano, *Guatemala petróleo y minería e las entrañas del poder*, Inforpress Centroamericana, Guatemala, 2005.

⁶³ Es Montana Gold Corp. la que en 1996 adquiere el proyecto minero Marlin. Pero debe decirse que en 1999 ésta fue adquirida por la compañía canadiense Francisco Gold y que en el año 2000 ésta se fusionó con la estadounidense Glamis Gold, cuya subsidiaria en Guatemala es la Montana Exploradora. Llama la atención que el gobierno de Alfonso Portillo que en mayo 2002 canceló por razones ambientales la concesión A-6-96 de la Compañía Petrolera del Atlántico ubicada en el lago de Izabal y sus colindancias, haya sido precisamente quien aprobara una concesión a favor de Glamis Gold. Véase Luis Solano, *Ibid.*, p. 106.

⁶⁴ La reflexión de Oscar Clemente Marroquín es reveladora: «Extraña que una concesión otorgada por el gobierno de Portillo sea defendida a capa y espada por este Gobierno cuando han visto el diablo en cualquier negocio realizado en el período anterior. ¿Por qué es que la concesión minera no sólo no ha sido cuestionada, sino que es defendida de manera tan tozuda, al punto de provocar enfrentamiento con la población? Ni siquiera la menor sombra de duda ha aparecido respecto a la negociación de Montana con el gobierno pasado y eso es extraño. (La Hora, Marroquín: 14/01/05). Citado por Luis Solano, *Ibid.*

⁶⁵ La desfachatez de Óscar Berger en la defensa de los intereses de las compañías mineras ha sido tal, que el 11 de enero de 2005 declara: «Tenemos que proteger a los inversionistas». Véase Luis Solano, *Ibid.*, p. 106. Fue tal la «protección» de su gobierno a las transnacionales, que entre enero 2005 y marzo 2006 el Ministerio de Energía y

1,500 efectivos de la policía y 300 elementos del Ejército participaron en el traslado de maquinaria retenida por pobladores en Los Encuentros, Sololá»⁶⁶.

Tales eran los titulares de los diarios, y tales eran las noticias que circulaban en torno al conflicto suscitado en enero de 2005 por la oposición de la población campesina a las concesiones mineras, y la prepotencia del presidente que defendía, ¡con más de 1,500 efectivos de la policía y 300 elementos del ejército!, «los intereses de los inversionistas». El saldo de la represión armada de varios días, en medio del «show» político de la Iglesia Católica que sin desaprovechar la ocasión buscaba protagonizar el conflicto, fue de una persona asesinada⁶⁷. Una vez más, los intereses de la oligarquía acompañados de la represión violenta del campesinado se antepusieron al desarrollo nacional.

Conclusión

Vemos que si la estrategia integral de desarrollo rural del *Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria* se cumplió sólo parcialmente, y que si después de transcurridos diez años de la firma de la paz la estructura agraria guatemalteca permanece inalterable, es porque los gobiernos responsables de ponerla en práctica no tuvieron la voluntad política suficiente, pero también porque los acuerdos de paz mismos no planteaban la transformación radical de las estructuras económicas guatemaltecas.

Inspirados efectivamente en la ideología neoliberal que impulsan los organismos financieros internacionales, los acuerdos relacionados con la problemática agraria sirvieron más para consolidar el modelo liberal, que para aliviar las necesidades campesinas. Bien aprovechada por la oligarquía, la lógica liberal que los inspira facilitó en efecto la puesta en práctica de una serie de programas y proyectos agrarios que sólo benefician a terratenientes y grandes empresarios. La suerte de los campesinos está echada pues. Programas de «desarrollo rural integral» que privilegian exclusivamente a una ínfima minoría de «pequeños productores rurales» con capacidad de competir en el mercado de

Minas otorgó 23 licencias de exploración de metales en 10 departamentos del país. Véase Inforpress Centroamericana No. 1647, Guatemala, 10 de marzo 2006. Las concesiones, por supuesto, son completamente desfavorables para el Estado guatemalteco: éste, gracias a sus gobernantes, percibe solamente el 1% de regalías calculadas sobre los beneficios que obtiene la empresa Montana Exploradora.

⁶⁶ El Periódico, 12 de enero de 2005, p. 4.

⁶⁷ Excepto en los años 1960-1980 en que un pequeño sector de la Iglesia Católica se compromete con el movimiento en favor de los pobres, la historia de esta institución ha estado marcada por su condescendencia con el poder (muchas veces dictatorial) y la instrumentación política de las creencias y prácticas religiosas para lograr sus fines. Véase Jorge Murga, *Iglesia católica, movimiento indígena y lucha revolucionaria (Santiago Atitlán, Guatemala)*, IIES-USAC, Guatemala, 2005. Las «actuaciones» más recientes de sus autoridades no escapan a esa estrategia: al inicio, la jerarquía apoya aparentemente las luchas del pueblo. Al final, negocia descaradamente con el gobierno. Las declaraciones del obispo Álvaro Ramazzini son esclarecedoras: «No creo que la minería resuelva la pobreza en el país, pero tampoco pienso que se deban desperdiciar los yacimientos de minerales» (Prensa Libre, 27/8/06).

exportación, hacen que la masa campesina que se dedica a la agricultura tradicional sucumba por inanición o sobreviva siguiendo el camino de la emigración.

Diez años después de la firma de la paz se aprecian ya los albores de un proceso de desagrarización del desarrollo rural. Es en este contexto que la realidad agraria confirma un hecho que años antes provocaba incertidumbre: los fundamentos de los acuerdos de paz, no obstante que URNG los reivindicó como la expresión de su programa político, facilitaron la consolidación, ¡vaya paradoja!, del modelo económico y político neoliberal al que por décadas se opusieron cientos de revolucionarios. No deben felicitarse pues por sus propuestas. Quienes deben congratularse por los resultados obtenidos en materia agraria son en realidad los organismos financieros internacionales que las inspiraron, y la oligarquía guatemalteca que haciendo uso de todos sus recursos pudo beneficiarse para consolidarse.

* Doctor en antropología y sociología de lo político (Universidad de París VIII), economista rural (Universidad de Toulouse-Le Mirail), contador público y auditor (Universidad de San Carlos de Guatemala). Investigador en el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales de la Universidad de San Carlos de Guatemala.

www.albedrio.org - www.albedrio.blogspot.com - Guatemala, septiembre de 2007