

PROPUESTA DE REFORMA AGRARIA INTEGRAL

COORDINADORA NACIONAL DE
ORGANIZACIONES CAMPESINAS

PROPUESTA DE REFORMA
AGRARIA INTEGRAL



Guatemala, junio de 2005



Coordinadora Nacional de Organizaciones
Campesinas de Guatemala (CNOC)
5ª calle 1-61, zona 1, ciudad de Guatemala, Guatemala C.A.
Tel.: (502) 2220 2957, 2220 2725
E-mail: cnoc@terra.com.gt

Organizaciones miembros

CODECA (Comité de Desarrollo Campesino)
CUC (Comité de Unidad Campesina)
CONIC (Coordinadora Nacional Indígena y Campesina)
CCK (Consejo Campesino Kabawil)
Consejo Nacional Indígena y Campesino K'utb'al B'ey
COCIP (Coordinadora de Organizaciones Campesina
e Indígenas de Petén)
Asociación Coordinadora Pastoral Campesina,
Acompañamiento Técnico y Desarrollo Rural
Comunidad Indígena Xinca de Jutiapa
Consejo de Desplazados de Guatemala (CONDEG)

ISBN: ;?;?

Diseño de portada: Juan Carlos Aguilar
La edición estuvo al cuidado de: Marco Vinicio Castillo



Diseño y edición: MAGNA TERRA EDITORES
5a avenida 4-75 zona 2, ciudad de Guatemala.
Tels.: (502) 2238-0175, 2250-1031 y 2251-4298
Fax: (502) 2251-4048
E-mail: magnaterra@hotmail.com
magnaterra2@intelnet.net.gt

Índice

Agradecimientos	7
-----------------------	---

Primera parte

El contexto social e histórico

I. Introducción	9
I.1 El proceso de trabajo de la propuesta en la CNOG	12
II. La situación nacional	17
II.1 El tema agrario	17
II.2 Situación social en el campo	25
II.3 La estructura económica y el sector agrícola	29
II.4 La apertura comercial	31
III. Las experiencias nacionales e internacionales de reformas agrarias	33
III.1 Experiencias guatemaltecas	33
III.1.1 El periodo de Juan José Arévalo	34
III.1.2 El Decreto 900	35
III.1.3 El Estado y las políticas agrarias post-revolucionarias 1955-1964	37
III.1.4 El Estatuto Agrario	38
III.1.5 El proceso de colonización	39
III.1.6 El Fondo de Tierras (FONTIERRAS)	41
III.2 Experiencias de transformación agraria en otros países	45

Segunda parte

La propuesta de Reforma Agraria Integral

IV. ¿Por qué es necesaria la Reforma Agraria Integral?	51
V. Objetivos y principios de la Reforma Agraria Integral	55
VI. Lineamientos conceptuales de la Reforma Agraria Integral	61

VII. Ejes centrales para la realización de la RAI	63
VII.1 Política de acceso a la tierra	63
VII.2 El marco legal	67
VII.2.1 Los límites del marco legal vigente:	
Una reflexión necesaria	67
VII.2.2 La nueva institucionalidad legal	71
VII.2.2.1 Cambios constitucionales	
(propuesta de largo plazo)	71
VII.2.2.2 Medidas sin necesidad de cambios	
constitucionales	72
VII.3 Financiamiento de la reforma agraria	73
VII.3.1 Fuentes financieras	73
VII.3.2. Costo y financiamiento de la RAI	74
VII.3.2.1 Costos de adquisición de tierra	74
VII.3.2.2 Financiamiento de la producción	76
VII.4 El desarrollo sostenible y medioambiente	77
VII.4.1 Medidas para fortalecer el desarrollo sostenible	78
VII.4.2 El pago de la deuda agraria contribuyendo a la	
sostenibilidad ambiental	79
VII.4.2.1 Servicios ambientales	80
VII.4.2.2 Incentivos forestales	81
VII.5 Medidas para fortalecer el desarrollo agrícola	
y no agrícola	82
VII.6 Organización Comunitaria y Reforma Agraria Integral	84
VIII. Aspectos importantes de la RAI	89
VIII.1 Derechos e Identidad de los Pueblos Indígenas	
y la Reforma Agraria integral	89
VIII.2 El Rol del Estado	91
VIII.3 Garantizar el derecho a la alimentación:	
una obligación del Estado	92
VIII.4 La Regionalización de la Reforma Agraria Integral	93
VIII.4.1 Descentralización	94
VIII.4.2 Ordenamiento Territorial	95
VIII.5 Hacia un nuevo modelo de desarrollo:	
Una estrategia frente a la globalización	96
Anexo: Propuesta de Reformas Constitucionales	99

Agradecimientos:

La CNOC expresa su profundo agradecimiento por sus valiosos aportes en la construcción de la propuesta a

- los miembros de la comisión técnica de Reforma Agraria Integral.
- los miembros de la comisión política de la Reforma Agraria Integral.
- la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP).
- Oxfam UK, y Action Aid
- y finalmente a todos los y las participantes en los diferentes talleres, encuentros y foros que se realizaron para discutir y definir la propuesta de Reforma Agraria Integral.

I. Introducción

“ *Una reforma agraria redistributiva y conducida por el Estado es un elemento clave del modelo de soberanía alimentaria de los pueblos y una medida crucial para la realización de varios derechos humanos como el derecho a la alimentación, a vivienda, a trabajo, a participar en la vida cultural y disfrutar de la cultura propia, a participar en la dirección de los asuntos públicos, y de los derechos ambientales. Por estas razones los gobiernos y la sociedad deben darle un lugar primordial en la agenda de desarrollo. Los programas de la reforma agraria actual deben garantizar a las campesinas y los campesinos, a las trabajadoras y los trabajadores rurales, a los pueblos indígenas, y las comunidades excluidas racial y socialmente, el acceso y control sobre la tierra, el agua, las semillas, los bosques, la pesca y los medios de producción (financiación y capacitación), distribución y comercialización. Además, las reformas agrarias deben garantizar la seguridad y tenencia de la tierra y los recursos, el libre acceso al conocimiento y la tecnología, apoyar el uso de la tierra para fines productivos y evitar la reconcentración territorial. Las reformas agrarias deben asegurar a las mujeres plena igualdad de oportunidades y de derechos a la tierra y a los recursos naturales, y deben reparar la discriminación y las desventajas sociales a las que las mujeres han sido sometidas. La juventud debe contar con oportunidades apropiadas para un futuro digno. Las reformas agrarias también tienen que reconocer y realizar efectivamente los derechos de los pueblos indígenas a sus territorios, así como restituir los territorios que les hayan sido arrebatados.*”

DECLARACIÓN FINAL DEL FORO MUNDIAL DE REFORMA
AGRARIA, VALENCIA, ESPAÑA, 8 DE DICIEMBRE DE 2004.

Una definición de la reforma agraria como plantea la declaración final del Foro Mundial de Reforma Agraria, constituye un enorme reto para un país como Guatemala, en el cual el problema de la tierra se encuentra en la base del conjunto de las contradicciones económicas, sociales, políticas y culturales que generaron el conflicto de las últimas cuatro décadas del siglo pasado. Por ello, su superación es la condición para que puedan construirse la paz y el desarrollo. La extrema concentración de la tierra, la exclusión de los campesinos de todas las ventajas del desarrollo, el despojo de las tierras indígenas y el hecho que grandes masas de trabajadores rurales aún vivan en contextos de explotación servil, son algunas de las características del agro guatemalteco. Éstas han determinado que un o una habitante rural guatemalteca sea un o una campesina indígena, pobre, analfabeta, con poca o ninguna tierra degradada y sin condiciones de producción y vivienda digna, con una corta esperanza de vida y con varios hijos; sin servicios de educación y salud y debiendo emigrar temporalmente a las fincas agro exportadoras, donde se le transporta en camiones de ganado y vive en condiciones paupérrimas con un salario de hambre y jornadas agotadoras de sol a sol.

La acumulación de la riqueza en Guatemala proviene de la concentración de la tierra y del despojo del trabajo de los campesinos. Siglos después que las prácticas de trabajo forzado de los indígenas fueron abolidas en América Latina, los indígenas de Guatemala aún debieron trabajar gratuitamente para construir obras públicas y haciendas privadas, cuyas tierras habían sido previamente despojadas a sus comunidades. Esta realidad constituyó una sociedad donde la discriminación y la pobreza formaron la vida cotidiana de generaciones de indígenas. En el otro extremo, se consolidó una clase terrateniente violenta, autoritaria, depredadora de las personas y la naturaleza, que no tuvo la lucidez de adecuarse a las nuevas realidades históricas ni a la modernización económica capitalista.

Es así como Guatemala sufrió y sigue sufriendo, para defender una burguesía arcaica e ignorante, una de las más atroces dictaduras militares en la historia del continente. Desde 1954 se sucedieron

en el poder regímenes autoritarios y genocidas, protegiendo estas propiedades privadas logradas mediante la extorsión a las comunidades. Los años de las dictaduras y del poder de estas añejas oligarquías sirvieron también para construir un marco jurídico adecuado para llevar a cabo y legitimar el despojo de las tierras y la explotación de los trabajadores.

Para defender ese estado de cosas, durante cuatro décadas se perpetró en Guatemala la mayor tragedia en la historia del continente: 250,000 inocentes cayeron bajos las balas y los machetes del ejército, convirtiendo el país en un inmenso cementerio donde diarias exhumaciones recuerdan la ferocidad de los asesinos. Y todo, para defender la propiedad privada en el único país del continente donde ésta no tiene un carácter social en su Constitución Política.

Ahora, más de ocho años después de la firma de los Acuerdos de Paz, los compromisos relativos a la tierra firmados no se han cumplido. Los derechos a la tierra de las comunidades indígenas, la regularización de las tierras comunales, la recuperación de las tierras irregularmente adjudicadas y la promulgación de nuevas leyes agrarias, considerando la pluralidad del derecho en un país multicultural, entre otros compromisos, han sido reiteradamente ignorados por el poder político y económico. La formulación y puesta en marcha de una política de Estado en desarrollo rural para superar la terrible pobreza de la población rural tampoco se ha concretado, a pesar de las presiones y propuestas del movimiento campesino.

Como consecuencia, la pobreza y la explotación crecen y se enfrentan a políticas como el DR CAFTA y el Plan Puebla Panamá que, al ejecutarse, incrementarán los índices de exclusión social en el campo. Mujeres, indígenas, campesinos y pobres urbanos ven disminuir sus oportunidades y enfrentan cotidianamente el espectro del hambre. Mientras tanto, las políticas públicas en el ámbito agrario se conciben como dirigidas hacia otro país, sin pluralidad étnica, sin pobreza, sin derechos indígenas y sin la explotación de los trabajadores, pero principalmente, excluyendo

la demanda de tierra y la revisión de la legalidad y legitimidad de las grandes propiedades actuales. Sin reforma del sistema de concentración de la propiedad que ha provocado el subdesarrollo del país, le impide despegar hacia un mayor desarrollo humano y perpetúa las causas de la guerra.

En ese contexto se presenta esta propuesta de Reforma Agraria Integral. Como una estrategia de la sociedad en general, para construir el desarrollo y la democracia económica y social y como una profundización de los Acuerdos de Paz. La Reforma Agraria Integral que propone este documento, se inscribe en el espíritu de los Acuerdos de Paz y en el marco de la lucha por un desarrollo equitativo para todos y todas.

1.1 El proceso de trabajo de la propuesta en la CNOC

En una sociedad fundamentalmente agraria, las organizaciones campesinas constituyen uno de los actores sociales con más relevancia social y política. En el último medio siglo, la problemática agraria ha sido el motivo de diversas experiencias organizativas. Desde las ligas campesinas al principio de ese período, hasta las actuales organizaciones de segundo y tercer grado, la experiencia acumulada es significativa y la capacidad de convocatoria y movilización se han incrementado. Hoy en día las organizaciones campesinas cuentan con una amplia representatividad social y han alcanzado, con su lucha, el reconocimiento de los diferentes actores políticos de la sociedad guatemalteca, incluyendo los sectores que históricamente han sido adversarios. Todo eso a pesar de la represión y violencia que ha tenido como blanco principal a las organización campesinas durante los 35 años de guerra.

Fue la nueva situación caracterizada por el proceso de paz, que motivó al movimiento campesino a realizar el *I Congreso Nacional Campesino* en 1992, con el fin de unificar esfuerzos, ideas y pensamientos en la búsqueda de alternativas para los pequeños y medianos productores agrícolas, pecuarios y artesanos. Los

resultados del congreso se concretaron en la necesidad de definir un espacio de coordinación para las organizaciones campesinas.¹

La CNOC salió a luz pública a principios de 1993, con el objetivo de elaborar una plataforma común entre las organizaciones campesinas a partir de cuatro ejes fundamentales: la lucha por la tierra, la lucha laboral, la desmilitarización y la lucha por el respeto a los derechos humanos. Esto con el fin de aportar cualitativamente al desarrollo económico, social y político de nuestro país, así como apoyar el proceso de paz.²

En el *II Congreso Nacional Campesino* celebrado en julio de 1998 se planteó el objetivo de colocar el tema agrario como prioridad en la agenda nacional. En seguimiento de las resoluciones del *II Congreso Campesino*, la CNOC inició el proceso de trabajo en torno al desarrollo rural, dando prioridad a la elaboración de una propuesta de desarrollo rural que partiera desde las bases, cuyo objetivo es fortalecer el movimiento campesino e indígena para contribuir a la transformación política, económica, social y cultural del país. Después de un profundo proceso de consulta con las bases de las organizaciones miembros de la CNOC en septiembre de 2001, se realizó el *Encuentro Nacional de Desarrollo Rural Integral*, en el cual se plantea la Reforma Agraria como parte integral de un esfuerzo nacional para el desarrollo rural. De esta manera, la Propuesta de Desarrollo Rural que sale a la luz pública en marzo de 2002, define la Reforma Agraria Integral como parte medular del desarrollo rural.

¹ Un esfuerzo inicial de coordinación lo constituyó la Coordinadora Nacional de Medianos y Pequeños Productores (CONAMPRO).

² La CNOC hoy en día está constituida por las siguientes organizaciones: Comité de Unidad Campesina (CUC), Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), Consejo Indígena Campesino K'ut B'al B'ey, Consejo de Desplazados de Guatemala (CONDEG), Consejo Campesino Kabawil (CCK), Comité de Desarrollo Campesino (CODECA), Asociación Coordinadora Pastoral Campesina de Acompañamiento Técnico y Desarrollo Rural y Coordinadora de Organizaciones Campesinas e Indígenas de Petén (COCIP).

Desde entonces comenzaron en la CNOC los preparativos para la elaboración de una Propuesta de Reforma Agraria Integral (RAI) que contemplaron la recopilación de información interna y externa, la recepción de información de parte de conocedores de la temática y la consulta de un primer borrador interno con las juntas directivas de las organizaciones miembros de la CNOC. En enero de 2003 se creó una Comisión Técnica, conformada por historiadores, antropólogos, sociólogos, abogados y economistas, todos especialistas destacados en la temática, los cuales discutieron aspectos claves de la Reforma Agraria Integral. En coordinación con una Comisión Política, creada con representantes de las organizaciones miembros de la CNOC, se sistematizaron estos insumos hasta llegar a un borrador preliminar presentado y discutido en septiembre 2003 en el Encuentro Nacional de Reforma Agraria. En este Encuentro se planteó la necesidad de una amplia consulta con las bases de las organizaciones campesinas y otros sectores de la sociedad. Retomando este planteamiento, en el transcurso del año 2004 se realizaron seis encuentros regionales, un encuentro con mujeres campesinas y uno con jóvenes. Con los insumos de estos encuentros y de algunos estudios técnicos de soporte, se logró finalizar la propuesta y aprobarla por los órganos respectivos de la CNOC en el año 2005.

I. Primera parte

El contexto social e histórico

II. La situación nacional

II.1 El tema agrario

El tema agrario constituye el eje de los obstáculos para el desarrollo humano en Guatemala. A su alrededor se articulan los factores que impiden la consolidación de la paz y la construcción de una sociedad democrática, equitativa y multicultural. El racismo, la exclusión social y el desarrollo desigual, entre otras realidades, tiene su origen en un modelo basado en la apropiación de la tierra y el trabajo de las poblaciones indígenas en el país.³

En Guatemala, el sector agropecuario aún representa cerca de una cuarta parte de la economía nacional y genera casi 40% de los empleos.⁴ Su importancia económica explica la relevancia de la concentración de la tierra como uno de los factores desencadenantes de las dinámicas políticas y sociales que provocaron la guerra de las últimas cuatro décadas del siglo XX en el país. Como se observa en el cuadro 1, la desigualdad en la tenencia y distribución de la tierra continúa siendo una de las más altas en el continente:

³ Ver, entre otros: Gustavo Palma, Arturo Taracena y Eduardo Baumeister. *Cambios en la tenencia de la tierra: tendencias históricas*. Guatemala, PNUD, 2004; Carlos Guzmán-Böckler y Jean-Loup Herbert. *Guatemala: una interpretación histórico-social*. México, Siglo Veintiuno Editores, 1970; Severo Martínez Pelaez. *La patria del criollo*. San José, EDUCA, 1985; Thomas y Marjorie Melville. *Tierra y poder en Guatemala*. San José, EDUCA, 1982.

⁴ Informe de Desarrollo Humano 2002, PNUD.

Cuadro 1
Guatemala 2003: Superficie y número de fincas según extensión

Tamaño (en mz)	Superficie			Número de fincas		
	Absoluto	%	% acumulado	Absoluto	%	% acumulado
- de 1 mz	172.413	3,2		375.708	45,2	
De 1 a – 2	242.313	4,6	7,8	185.196	22,3	67,5
De 2 a – 5	449.439	8,5	16,3	157.681	19	86,5
De 5 a – 10	298.039	5,6	21,9	46.099	5,6	92,1
De 10 a – 32	674.601	12,7	34,6	39.599	4,8	96,9
De 32 a – 64	470.717	8,8	43,4	10.929	1,3	98,2
De 64 a – 640	1.841.283	34,6	78	14.593	1,7	99,9
De 640 a – 1280	513.014	9,6	87,6	610	0,1	100
De 1280 a – 3200	403.606	7,6	95,2	222		
De 3200 a – 6400	161.830	3	98,2	37		
De 6400 a – 12800	72.241	1,4	99,6	9		
12800 y más	16.341	0,3	100	1		
Total	5.315.838	100		830.684	100	

Fuente de datos: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. Página 19.

El último censo agropecuario reporta 560,904 explotaciones menores de dos manzanas y constituyendo un 67.5% del total de fincas, apenas ocupan el 7.8% de la superficie en fincas. Es decir, que cerca de 3.5 millones de personas, —una tercera parte de la población del país— sobrevive con el producto de terrenos menores de 14,000 metros cuadrados. La tendencia de incremento del número de fincas sin un aumento proporcional de su superficie es otra de las evidencias de la atomización cada vez mayor de la propiedad agropecuaria creándose una realidad minifundista frecuentemente incapaz de reproducir materialmente a sus explotantes.

Cuadro 2
Número de fincas censales y superficie en manzanas según Censo Agropecuario en Guatemala

Año	Número de fincas	Superficie
1950	348.687	5.315.475
1964	417.344	4.926.766
1979	531.623	5.875.317
2003	830.684	5.315.838

Fuente: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. Página 17.

Esta situación es particularmente aguda en los departamentos con población predominantemente indígena. El crecimiento del minifundio, la sobreexplotación de los suelos, la degradación de los recursos productivos y la ausencia de políticas de recuperación de los recursos agro ecológicos, entre otros aspectos, han determinado un paisaje rural donde la inseguridad alimentaria de las familias campesinas es la experiencia cotidiana. El cuadro 3 presenta las superficies promedio de las fincas según departamento.

Cuadro 3
Número de fincas y superficie promedio por departamento

Departamento	Superficie	Número de fincas	Superficie promedio
Guatemala	106.304,91	21.265	5
El Progreso	82.406,29	10.356	7,96
Sacatepéquez	25.081,52	12.363	2,03
Chimaltenango	106.883,84	46.676	2,29
Escuintla	492.438,34	16.755	29,39
Santa Rosa	252.674,54	30.460	8,3
Sololá	42.212,04	34.997	1,21
Totonicapán	31.006,85	43.136	0,72
Quetzaltenango	122.654,99	46.263	2,65
Suchitepéquez	210.014,76	21.429	9,8
Retalhuleu	174.189,60	11.819	14,74
San Marcos	210.833,75	81.985	2,57
Huehuetenango	249.664,42	99.068	2,52
Quiché	294.011,77	79.141	3,72
Baja Verapaz	116.333,52	25.637	4,54
Alta Verapaz	630.210,71	89.365	7,05
Petén	1.350.216,97	33.776	39,98
Izabal	310.204,24	18.208	17,04
Zacapa	115.361,14	11.909	9,69
Chiquimula	113.277,03	29.041	3,9
Jalapa	99.373,71	24.317	4,09
Jutiapa	180.483,43	42.718	4,22
Total	5.315.838,37	830.684	6,4

Fuente de datos: IV Censo Nacional Agropecuario. Tomo 1: Características generales de las fincas censales y de productoras y productores agropecuarios. Guatemala, INE-MAGA, 2004. Página 33.

En relación con el promedio de superficie de fincas en el país, la posición relativa de los departamentos es la siguiente:

Cuadro 4

Posición relativa de los departamentos de Guatemala de acuerdo con el índice de superficie promedio de fincas agropecuarias.

Departamento	Índice de superficie
Petén	6,25
Escuintla	4,59
Izabal	2,66
Retalhuleu	2,3
Suchitepéquez	1,53
Zacapa	1,51
Santa Rosa	1,3
El Progreso	1,24
Alta Verapaz	1,1
Guatemala	0,78
Baja Verapaz	0,71
Jutiapa	0,66
Jalapa	0,64
Chiquimula	0,61
Quiché	0,58
Quetzaltenango	0,41
San Marcos	0,4
Huehuetenango	0,39
Sacatepéquez	0,32
Chimaltenango	0,32
Sololá	0,19
Totonicapán	0,11

Fuente de datos: Cuadro 3.

Nota: El índice de superficie promedio se ha calculado asociando al promedio (6,4 mz) el valor de 1, de manera que a partir de ese valor el índice crece o decrece. Se presenta únicamente para efectos ilustrativos.

La tendencia histórica de la distribución de la tierra, si bien es cierto que denota cambios, éstos no afectan los factores de concentración de los recursos y, más bien refuerzan la minifundización del país, principalmente en las áreas indígenas y, con ello, la pobreza rural. Como puede observarse en el cuadro 5, en 1950 el 21.3% de las fincas menores de 0.7 ha. abarcaba menos del 1% de la

superficie en fincas y en 2003, el 45.2% de estas fincas ocupaba el 3.2% de la superficie en fincas.

Al otro extremo, en 1950, el 0.1% de las fincas de más de 900 ha. ocupaba el 40.8% de la superficie en fincas y en 2003, el 0.1% de esas fincas abarcaba el 12.4% de la superficie en fincas. Si bien la superficie ocupada por las fincas más grandes disminuyó en el último medio siglo, aumentó el estrato inmediatamente inferior y se incrementó de forma importante el minifundio. La minifundización deriva parcialmente de la subdivisión de las fincas en los estratos de tamaño menores debido a la herencia, también al avance en la frontera agrícola interna del altiplano y que consiste en las áreas municipales y comunales de bosque que se han incorporado paulatinamente a la producción.

Cuadro 5

Guatemala: distribución de la tierra según tamaño de fincas

Tamaño (ha.)	Cantidad de fincas				Superficie			
	1950	1964	1979	2003	1950	1964	1979	2003
- de 0,7	21,3	20,39	32,92	45,2	0,77	0,95	1,28	3,2
De 0,7 a 7	67,05	67,4	54,36	46,9	13,36	17,66	13,73	18,7
De 7 a 45	9,48	10,46	9,92	6,1	13,45	18,85	18,94	21,5
De 45 a 900	2,02	2,02	2,69	1,7	31,38	36,56	45,24	44,2
900 y más	0,15	0,09	0,1	0,1	40,83	25,99	20,81	12,4
Total	100	100	100	100	100	100	100	100

Fuente: Leopoldo Sandoval Villeda. Tenencia de la tierra, conflictos agrarios y Acuerdos de Paz. En: *Diálogo*, No. 7, año 1, julio. Guatemala, FLACSO, 1997. Página 2 y IV Censo Nacional Agropecuario 2003.

En cuanto a la tenencia de la tierra según la pertenencia étnica, poco menos de una cuarta parte está en manos indígenas.⁵ En el período entre 1979 y 2000 ocurrieron grandes cambios sociales y políticos en Guatemala. Al principio, se intensificó la guerra y, como un corolario de la política genocida del ejército, cientos de miles de campesinos debieron abandonar sus tierras saliendo al exilio o desplazándose dentro del mismo país. Muchas de las tierras

⁵ Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. Guatemala: Desarrollo Humano, Mujeres y Salud. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2002. Guatemala, SNU, 2002, página 109.

abandonadas fueron despojadas por latifundios contiguos como es el caso de la finca La Perla, en Chajul⁶, que incrementó su superficie merced a las tierras comunales de las cuatro aldeas en su periferia; otras fueron entregadas por el Ejército a patrulleros de autodefensa civil.

En ese mismo período, terminó la larga pesadilla de los gobiernos militares y regresó el poder civil, se iniciaron las conversaciones de paz y en 1996 se firmó el Acuerdo de Paz Firme y Duradera. Entre 1993 y 1999, regresaron muchos de los antiguos refugiados en México y el Estado adquirió tierras para asentarlos y también, a muchos les restituyó sus derechos de tierra. Los estudios de Eduardo Baumeister dan cuenta de evoluciones agrarias importantes en esas dos décadas. Una de ellas es el cambio en el acceso indirecto a la tierra, en 1979 el 12% de campesinos con tierra era arrendatario y veinte años después ascendió al 19%. Igualmente, en 1979 el 23% de los hogares si tenía tierra y en 2000, ese porcentaje había aumentado al 29%.⁷

En un territorio donde prevalece el minifundio y la falta de empleo local complementario distinto de la agricultura, el resultado es la inseguridad alimentaria y los más elevados porcentajes de pobreza y exclusión social.

“...los mayores niveles de pobreza en Guatemala están asociados al área rural y, en particular, a actividades agrícolas mal remuneradas, en las que la falta de acceso a la tierra restringe —en forma sustancial— las opciones y, por consiguiente, el desarrollo humano de la población rural.”⁸

⁶ Ver: Carlos Camacho Nassar. Ilom, Sajsiban, Ixtupil y Sotzil: cuatro aldeas ixiles en lucha por la tierra. En Carlos Camacho Nassar et al. Tierra, identidad y conflicto en Guatemala. Guatemala, FLACSO, 2003, páginas 201-251.

⁷ Eduardo Baumeister. *El acceso a la tierra: Continuidad y cambio*. SNU, 2002.

⁸ Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. *Guatemala: una agenda para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003*. Guatemala, SNU, 2003. Página 137.

La falta de acceso a suficiente tierra también deriva en migraciones hacia la ciudad y el extranjero, donde los campesinos indígenas se integran desigualmente a las sociedades urbanas y mantienen su marginación secular bajo condiciones distintas, tal vez mejor remuneradas que en zona rural pero cultural y socialmente excluyentes. La génesis de estos procesos deriva en gran parte del despojo de las tierras de las comunidades indígenas que habiéndose iniciado en los albores del siglo XVI, aún continúa.⁹

La carencia de medios de producción para la mayoría de la población rural guatemalteca es el factor clave para explicar los rezagos en el desarrollo de las áreas rurales guatemaltecas. Sin embargo, no basta para comprender la complejidad de la cuestión agraria y sus expresiones conflictivas. Para ello es preciso considerar los siguientes elementos:

- La exclusión de los indígenas de los sistemas legales reglamentando los derechos de propiedad con el corolario de su vulnerabilidad ante los reclamos de los no indígenas.
- La subordinación de los derechos de las mujeres a la propiedad inmueble.
- Las insuficiencias del registro de la propiedad inmueble y la dificultad en acceder a sus servicios.
- La inexistencia de una jurisdicción agraria específica en el sistema judicial.
- La inexistencia de un sistema de catastro rural.
- La inexistencia de un marco institucional ágil, eficiente y accesible a todos los usuarios en sus regiones, tanto para la prestación de servicios relativos a la propiedad como para promover el desarrollo y resolver los conflictos agrarios.

⁹ Ver: Carlos Camacho Nassar et al. *Tierra, identidad y conflicto en Guatemala*. Guatemala, FLACSO, 2003.

La gravedad de las condiciones prevalecientes en el agro no permiten prever una recuperación a corto plazo ni siquiera para el logro de condiciones mínimas de vida por sobre la línea de pobreza.¹⁰ Para ello sería necesaria la transformación de las estructuras de distribución y tenencia de la tierra en el país y una política de desarrollo rural dirigida a potenciar los cambios agrarios. Estas políticas deberían ser consecuentes con las coyunturas actuales del desarrollo, los derechos de las mujeres y los indígenas¹¹ y la conservación del ambiente.

La cuestión agraria de Guatemala es precisamente el eje de los procesos postulados en los Acuerdos de Paz para la construcción estructural de la paz. De otra manera, los factores en la base de la violencia no se cambiarán y la sostenibilidad de la paz continuará siendo precaria. Los Acuerdos de Paz¹² definieron compromisos específicos en cuanto a la estructura agraria del país y el desarrollo de sus áreas rurales. Esta propuesta de Reforma Agraria Integral se encuentra en el espíritu de esos compromisos.

La composición multicultural de Guatemala es una de las causas de que existan distintas formas de tenencia, gestión y administración de las tierras. Casi en general, los campesinos pobres no tienen títulos de propiedad inscritos en el Registro de la Propiedad y sus derechos se asientan sobre usufructos comunales o municipales y la memoria de su comunidad. A diferencia de los propietarios legalmente establecidos, es decir, los latifundistas, los campesinos sin título se encuentran siempre en el peligro de ser despojados de sus tierras y no tienen acceso al crédito bancario que exige garantías hipotecarias.

¹⁰ Ver: Instituto Nacional de Estadística y Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. *Perfil de la pobreza en Guatemala*. Guatemala, INE, 2002.

¹¹ Ver: Sistema de las Naciones Unidas en Guatemala. *Guatemala: una agenda para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2003*. Guatemala, SNU, 2003, páginas 137-142.

¹² Principalmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Conflicto Armado Interno y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

En el nivel más bajo de este espectro de distintas formas de tenencia se encuentran los mozos colonos que son trabajadores agrícolas a quienes el patrono concede el usufructo de una parcela. Este usufructo frecuentemente continúa durante generaciones y las parcelas son heredadas de padres a hijos pero sin que exista ningún tipo de derecho relacionado con el tiempo de posesión. La propiedad corresponde exclusivamente al dueño de la finca quien puede desalojar a los mozos colonos en cualquier momento y si estos permanecen en sus viviendas, heredadas desde sus abuelos, puede acusarlos de usurpación, que es una figura penal, y demandar su captura a la policía. En éstos casos es común que la policía ejecute enormes operaciones acompañados por helicópteros, soldados y armas de guerra.

En las regiones de colonización adjudicadas por el Estado es común que las campesinas y los campesinos gocen de sus parcelas sin ser propietarias o propietarios. Se reconoce el derecho de vender el usufructo pero esto no tiene consecuencias sobre el derecho de propiedad que continúa perteneciendo al Estado. Los ocupantes de parcelas en tierras del Estado, deben seguir los trámites previstos en la ley de Titulación Supletoria para legalizar su posesión. La Ley de Patrimonios Agrarios Colectivos mediante la cual el Estado adjudicó tierras, estipulaba la no enajenación de la propiedad por un período de años establecido.

La ley reconoce los derechos de las personas que poseen tierras en terrenos comunales y municipales. En algunos de estos casos, la costumbre permite a los campesinos y las campesinas el acceso a parcelas sin poseer títulos reconocidos por el derecho formal, pero con un reconocimiento al interior de la comunidad o el municipio. En estas modalidades el uso de la tierra puede ser transferido de generación a generación.

II.2 Situación social en el campo

La concentración de la tierra, el agotamiento de los recursos en los minifundios, la explotación de los trabajadores rurales por sus patronos y la falta de inversión social y productiva en las áreas

rurales de Guatemala, entre otros factores, explican la exclusión social, genérica, económica, étnica y cultural de los campesinos. Exclusión cuyas expresiones cotidianas (enfermedad, hambre, carencia de vivienda y servicios, entre otros) son el producto de la discriminación y la concentración de la tierra en pocas manos.

Entre los años 2000 y 2002, los índices de pobreza y pobreza extrema aumentaron notablemente¹³ en Guatemala. El aumento global de pobres reflejó las desigualdades históricas del país: mientras en las áreas urbanas el 5% de la población se ubicaba en el estrato de pobreza extrema, en el campo, 31% de los pobladores se ubicaba en esa categoría, es decir, una de cada tres personas. En esos mismos años, el incremento fue de 7% (24% en 2000 y 31% en 2002).

Cuadro 6

Guatemala: Incidencia de pobreza y pobreza extrema en 2000 y 2002

Estratos	Pobreza extrema		Pobreza en %	
	2000	2002	2000	2002
Urbano	3	5	27	28
Rural	24	31	74	72
Indígena	26	31	76	72
No indígena	8	13	41	44
Masculina	17	23	58	57
Femenina	10	15	47	53

Fuente de datos: INDH, PNUD.

De acuerdo con los datos del cuadro 6, en el 2000, de casi dos millones de personas en situación de extrema pobreza, más de 1.5 millones vivían en áreas rurales y en 2002, dos millones de habitantes rurales eran extremadamente pobres. La pobreza, como todos los fenómenos sociales, no afecta por igual a todas las poblaciones. Por el contrario, incide en forma diferenciada sobre los sectores más vulnerables y sujetos de discriminación. Por ello, en

¹³ Según un estudio realizado recientemente por el PNUD (ver tabla #1) con base en los datos de la encuesta nacional de vivienda.

2002, 72% de los indígenas son pobres y entre los no indígenas, en esta categoría se ubica un 44% de la población. Entre las mujeres, el crecimiento de la pobreza fue de un 6% en el mismo período.

Entre los campesinos, la pobreza rural es el resultado de la carencia de tierras y de la degradación de las pocas tierras cultivables en las áreas donde los campesinos indígenas fueron confinados después de ser despojados de las tierras más fértiles. Por ello también, la pobreza rural constituye el dato de contexto para justificar la necesidad de una política nacional de desarrollo a largo plazo construida sobre el eje de las transformaciones estructurales del agro y la Reforma Agraria Integral.

La falta de seguridad alimentaria en una población campesina constituye una de las expresiones más evidentes de la carencia de medios de producción, principalmente cuando se trata de sociedades con una antigua tradición agrícola y sofisticados sistemas de producción y gestión de los espacios rurales.

Cuando una población campesina se ve azotada periódicamente por el hambre, esto significa que no tiene tierra para cultivar y que ha perdido sus territorios comunales. Por ello, la inseguridad alimentaria es una de las manifestaciones del despojo y consecuentemente una característica de la pobreza campesina. Un ejemplo de ello es la hambruna ocurrida entre los Cho'rti' de Chiquimula en 2001. Una irregularidad en las lluvias tuvo como efecto la muerte por hambre de más de 50 personas precisamente en las comunidades que habían perdido sus tierras comunales y no disponían de parcelas familiares propias, debiendo arrendar estacionalmente tierras para sus cultivos de subsistencia. En gran parte, por esa razón —el despojo de las tierras de los campesinos indígenas—, en Guatemala la disponibilidad de alimentos ha sido históricamente menor que en otros países de América Latina, representando las tres cuartas partes del promedio regional. En 2000, la mitad de la población rural se encontraba en situación de desnutrición, en contraste con una de cada tres personas en el área urbana. Además, la desnutrición era aún mayor entre indígenas (57%) que entre no indígenas (32%).

“...Los muertos de hambre que conmovieron al público guatemalteco en las últimas semanas son, sin excepción alguna, niños ch’orti’ (...) Durante la época colonial, los ch’orti’ lograron retener una parte de sus antiguos territorios, tituladas como “Común de Pueblos de Indios”, tal el caso de Jocotán, Camotán, San Juan Ermita y Quezaltepeque (...) A partir del gobierno liberal de 1871, se inicia un proceso acelerado de despojo de las tierras comunales indígenas, por parte de personas interesadas en el cultivo del café. Al mismo tiempo se establece el régimen municipal y las tierras comunales se transforman en tierras ejidales, es decir bajo el control de las municipalidades. Así, las autoridades municipales, generalmente ladinas, dispusieron de las tierras, que antes eran del “común de indios”, como fuente de ingresos, ya que se otorgaron fracciones para uso individual (...) paulatinamente los ch’orti’ perdieron el control de sus tierras comunales...”¹⁴

La crisis del café y la sequía de 2001 incidió en el aumento a la pobreza y la desnutrición, dando lugar a casos de muerte por hambre en varios municipios de Chiquimula, Santa Rosa, San Marcos, Huehuetenango, Alta Verapaz y Sololá.

Las mujeres rurales tienen menores posibilidades de acceso a la tierra. En las áreas rurales, el 71% de los hogares encabezados por hombres combinan la tierra con algún miembro trabajando en la agricultura, mientras que en los hogares de jefatura femenina este porcentaje alcanza sólo el 43%.

Como consecuencia de la crisis en el agro y las necesidades de migración que provoca, se ha incrementado la tendencia a que las mujeres trabajen directamente en la tierra. A este fenómeno se le llama feminización de la agricultura. Desde el punto de vista cultural la invisibilidad de la mujer en las actividades productivas agrícolas y no agrícolas es común. Por otra parte, las tasas más altas de analfabetismo de las mujeres contribuyen a su marginalización de la vida económica.

¹⁴ Georg Grünberg. *Jocotán: las raíces de la calamidad*. Guatemala, 2001. Sin publicar, páginas 1-2.

11.3 La estructura económica y el sector agrícola

En los últimos años, la economía nacional ha sufrido evoluciones en su composición sectorial. El sector agrícola disminuyó su participación porcentual dentro del total de la economía. A mediados de la década de 1990, el sector fue desplazado por el comercio. En 1970 el sector agrícola representó 27.3% del PIB, en 1986 el 25.6% y diez años después bajó al 23.3%. Para 2001 se había reducido al 22.6%, mientras el comercio al por mayor y menor, ascendió al 24.7%.

Los cambios en el comportamiento de la economía han tenido repercusiones importantes en los mercados laborales. Lo más notable ha sido el desplazamiento de las labores agrícolas a las no agrícolas en el campo, y un importante desplazamiento a los centros urbanos. Esto ha significado un aumento en el empleo en servicios, incluida la maquila¹⁵ y el comercio. La disminución en la demanda de trabajo agrícola no significó su automática absorción en los otros sectores, por lo que la consecuencia ha sido un aumento en el sector informal.

En cuanto a las exportaciones, el país ha experimentado una fuerte disminución de los productos tradicionales, incluidos los industriales. La tendencia ha sido compensada por las exportaciones de servicios cuyo rubro más dinámico ha sido la maquila y el incremento en el turismo. Los principales productos tradicionales, café, y azúcar se mantienen para el 2002 alrededor de 260 millones de dólares de los EUA, le siguen el banano y el cardamomo. El petróleo aportó alrededor de US\$ 150 millones y lo más significativo ha sido el nivel de ingresos por remesas familiares que alcanzó los US\$ 1,520 millones. En 1995 el producto agropecuario por habitante fue 11% inferior al logrado en 1980, lo que indica que creció por debajo del crecimiento poblacional. Los dos rubros más afectados han sido el de granos básicos y el de exportación tradicional.

¹⁵ El registro de la cifras que provienen de la maquila es ambiguo, en términos salariales se registra en la industria y en los sectoriales en servicios.

El consumo interno de alimentos tiende a depender cada vez más de las importaciones. La producción de maíz, frijol y papas se redujo, pasando del 15.9% de la producción agrícola total de 1986, al 9% de 1998. En el año 2000 los granos básicos fueron el 5.8% del total agrícola. La disminución en volúmenes y precios desde inicio de los ochenta hizo pensar que sería compensada por la expansión de los productos agrícolas no tradicionales. Estos productos tuvieron un crecimiento importante desde mediados de esa década pero nunca lograron rebasar la barrera del 10% de las exportaciones agrícolas, ocupando en los rubros de hortalizas y frutas el 4% de los trabajadores por cuenta propia. Una de las limitaciones para la expansión de los productos agrícolas no tradicionales es la falta de asistencia técnica en producción y manejo de calidad, capacidad de comercialización y falta de crédito. Para muchos de los productos no tradicionales como hortalizas, ajonjolí y cardamomo, resulta claro que la producción campesina es la más adecuada.

La productividad en el café y el azúcar tuvo un notable incremento después de la crisis de los ochenta. En el caso del azúcar se introdujeron variedades de alto rendimiento, se reorganizó la capacidad de abasto a los ingenios, se acortó el tiempo de corte y procesamiento, se replanteó la forma de contratación de fuerza de trabajo con el registro histórico de cada trabajador y se continuó pagando a destajo, se amplió el área de siembra ante la desaparición del algodón, y se redujo la cantidad de trabajadores permanentes.

En cuanto a la producción ganadera, esta se mantiene estable, en parte porque la demanda estadounidense no ha aumentado. Sin embargo, la superficie en pastos sí ha crecido. En 1979, la superficie agrícola cosechada fue de 32% y bajó al 27.5% en 1999, mientras que las áreas de pastos, bosques secundarios y áreas de barbechos pasaron de 68.1% a 72.5% durante ese período de veinte años.

11.4 La apertura comercial

Para la economía campesina el peligro inminente es la creciente dinámica de apertura comercial. Con la vigencia del Tratado de Libre Comercio entre los países centroamericanos, la República Dominicana y los EUA (TLC RD-CAUSA), la competencia de los productores de granos básicos norteamericanos amenaza directamente a la producción campesina dirigida al mercado interno, sobre todo a los productores minifundistas, hasta hoy en día columna vertebral de la seguridad alimentaria del país.

La Coordinadora Nacional de Productores de Granos Básicos (CONAGRAB) estima que 3,500,000 guatemaltecos dependen directamente del cultivo de granos básicos, calculando 800,000 productores. En el año 1992 se cultivaron 1,048,280 hectáreas, hasta el año 2001 esta cantidad se redujo en más de la cuarta parte a 770,000 hectáreas. Estos datos reflejan la importancia del cultivo de granos básicos para el país, pero también la crisis en que ya ha entrado, aun sin la vigencia del tratado de libre comercio con los EUA. Anualmente se pierde una extensión de 35,000 hectárea y se deja de generar 240,000 jornales.¹⁶

Cuadro 7

Generación de empleo en la producción de granos básicos

Producto	Jornales generados en 2000
Maíz blanco	47,815,000
Maíz amarillo	438,000
Frijol	11,700,000
Sorgo	1,890,000
Arroz	486,000
Total	62,329,000

Fuente: MAGA.

¹⁶ Frank Garbers. Economía Campesina y políticas nacionales en el escenario del TL CAUSA. En: El TLC con los Estados Unidos de América y Centroamérica y su impacto en la economía campesina. CONGCOOP, 2003.

Según un estudio de la CONGCOOP, la producción de granos básicos en el año 2000 generó alrededor de 62 millones de jornales. Esta cantidad constituye más del 50% del total de los jornales generados en la economía campesina. Los efectos del TLC RD-CAUSA provocarán una pérdida ente 10% y 30% de los jornales generado en la economía campesina, la mayor parte en la producción de granos básicos. En términos de empleo permanente esto significa que con el impacto del TLC RD-CAUSA habrá entre 40 y 125 mil personas menos empleadas en el sector agrícola en comparación con un escenario sin TLC RD-CAUSA.

Si se calcula la pérdida de ingresos relacionada con la pérdida en la generación de empleo, la dimensión de amenaza se evidencia aún más. Al final de la fase de transición del TLC RD-CAUSA se dejará de generar entre 366 millones de quetzales y 1,115 millones de quetzales anualmente. No cabe duda que estos datos son alarmantes para una población campesina que en gran medida vive por debajo del límite de la pobreza o pobreza extrema.

Ante este escenario, el estudio de la CONGCOOP concluye: *“La transformación que propone el TLC RD-CAUSA apunta hacia la desintegración social y cultural de esta población (campesina) por considerar sus prácticas “no competitivas” en los mercados mundiales. De esta manera el TLC RD-CAUSA se inserta en la tradición excluyente de la nación guatemalteca, contradiciendo los esfuerzos que se han hecho desde la firma de la paz para construir un Estado democrático e incluyente. Sin duda, la exclusión económica y social que propone el tratado para gran parte de los y las guatemaltecos/as representando la población campesina tendría una cara visible en la “expulsión” de cientos de miles de personas a través de la migración hacia el norte.”*¹⁷

¹⁷ Frank Garbers y Susana Gauster. La Economía Campesina en el contexto de la apertura comercial: Una aproximación después de la firma del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana Centroamérica y los Estados Unidos de América (TLC RD-CAUSA). CONGCOOP, 2005.

III. *Las experiencias nacionales e internacionales de reformas agrarias*

III.1 *Experiencias guatemaltecas*

Desde mediados del siglo pasado se han aplicado en el país distintas modalidades de reformas agrarias o transformaciones agrarias. Éstas han combinado las modalidades de distribución y redistribución¹⁸ de la tierra, es decir, se han aplicado las modalidades de otorgar tierras a unos sin afectar a otros, y se han adjudicado tierras que formaron parte de propiedades latifundistas. Este tipo de reforma redistributiva busca el cambio o reubicación de recursos entre grupos sociales. La razón de la aplicación de ambas modalidades tiene tres explicaciones: en primer lugar la estructura polarizada de la tenencia de la tierra ha mantenido siempre a un sector importante de la población rural marginada del acceso directo a la tierra. La segunda razón radica en la existencia de una extensa frontera agrícola, la cual ha sido sujeta a un uso desordenado. La tercera causa de orden político se refiere a la disponibilidad de tierras nacionales obtenidas por el Estado a través de confiscaciones efectuadas en los años cuarenta del siglo pasado.

En el momento de la revolución de 1944, aproximadamente el 75% de la población del país era considerada rural. En el censo agropecuario de 1950 se señala que las propiedades con menos de cinco manzanas sumaban un total 265,629, lo que equivalía al 76% de las propiedades. Éstas abarcaban menos del 10% de la

¹⁸ Clasificación propuesta por Antonio García en *Sociología de la Reforma Agraria en América Latina 1973*. ERA.

tierra en finca. La relación de acceso a la tierra en propiedad, en términos relativos, indicaba que menos de la mitad de las parcelas de cinco manzanas eran propias, y el resto el campesino tenía acceso de forma indirecta, a través de la renta

III.1.1 El periodo de Juan José Arévalo

En las medidas de adjudicación aplicadas durante la época de gobierno de J.J. Arévalo predominaron las de tipo distributivo.¹⁹ La primera medida que cabe mencionar fue haber otorgado mayor autonomía a las alcaldías, lo que permitió a los indígenas optar a puestos ediles de primer orden, y desde ahí incidir en disposiciones sobre tierras municipales. Para la época de la Revolución de Octubre las municipalidades controlaban 721,613 manzanas. A éstas se sumaban 420,654 manzanas de tierras bajo control de comunidades no constituidas en municipalidades como aldeas o cantones. La mayoría de estas tierras no eran de vocación agrícola en su totalidad pero hubieran resuelto el problema de acceso dándolas en arriendo.

Las regulaciones constitucionales promulgadas en 1945 respecto a la tenencia de la tierra, incluyeron la expropiación, previa indemnización al afectado, cuando ésta fuera en bien público; se sentenció que la propiedad privada se respetaría en la medida en que cumpliera una función social. Se ratificó la potestad del Estado de disponer del patrimonio nacional al momento de darlo en usufructo de por vida, ya que la constitución estipulaba que las tierras del Estado no eran enajenables. Al ejido y tierras comunales se les protegió declarándolos inalienables e indivisibles. Con el reconocimiento a las comunidades campesinas e indígenas independientes de los municipios se proporcionó la posibilidad de reivin-

¹⁹ Pocos casos se registraron como la adjudicación de 24 caballerías de tierras privadas a campesinos de Chajul, previo a la promulgación de la Ley de Reforma Agraria. Ver. Sandoval L. 1990 The guatemalan agrarian problem: Evolution and Options en *Land reform in Central America and the Caribbean*. USAC.

dicar tierras que habían sido despojadas en años anteriores y reconstituir la comunidad en aquellos casos en que se había perdido.

Con la Ley de Titulación Supletoria se les reconoció el derecho a la propiedad a poseionarios con más de 10 años de permanencia en las parcelas. Otra iniciativa de ley de ese periodo, fue facilitar el acceso a la tierra a la población campesina con la Ley de Arrendamiento Obligatorio. Esta ley le permitió a muchos campesinos tener acceso a la tierra pagando rentas bajas.

Parte del sentido distribucionista de la política de afectación de época fue que se pensó iniciar un proyecto estatal de colonización de tierras. El proyecto consistió en crear una colonia agrícola en Poptún, para lo cual se invirtieron recursos para llevar a cabo el proyecto, pero los resultados fueron pobres. La iniciativa fue adversada por la Asociación General de Agricultores (AGA) al insistir que el desplazamiento de campesinos del altiplano afectaría la disponibilidad de mano de obra en las cosechas tradicionales.

Resulta claro que la política de tierras del gobierno de J.J. Arévalo no se basó en la expropiación, pero el hecho de introducir regulaciones destinadas a democratizar el acceso a la tierra normando la vía de ejecución, la hicieron confrontativa a los sectores más conservadores del campo y de toda la sociedad.

III.1.2 El Decreto 900

La reforma agraria de 1952 también combinó modalidades distributivas y redistributivas. En el primer caso se distribuyeron fincas nacionales y fincas ofrecidas por los mismos dueños, quienes tenían la potestad de conservar las áreas de mayor valor. Al igual que la anterior administración, el objetivo del Decreto 900 fue contribuir a la modernización de la economía, haciendo más amplia la base campesina. La medida no solamente disminuiría la desigualdad social desarrollando la economía de las familias del campo al fortalecer la propiedad individual, sino que desarrollaría la economía capitalista en general, estimulando y respetando las empresas agrícolas establecidas.

En los 18 meses que duró la aplicación de la ley, se emitieron 1,002 decretos de expropiación, los cuales afectaron 754,233 manzanas de tierras expropiadas provenientes de cerca de 800 fincas privadas. El 17% del total de tierra en manos privadas fue confiscado o estaba en proceso de confiscación antes de la caída del gobierno en 1954. Se calcula que 297,460 manzanas pasaron a control del Estado, lo que en conjunto suma 1,051,693 manzanas afectadas por la reforma agraria.

Los beneficiarios de la ley se determinaban en el proceso mismo de denuncia, sin embargo ciertas prioridades eran establecidas. En el caso de fincas nacionales —y en la práctica en las grandes fincas— los primeros beneficiarios eran los mozos y los trabajadores de las fincas a quienes se les asignaba entre cinco y diez manzanas de tierras cultivables o entre quince y veinticinco de tierra rustica.

El número de beneficiarios se ha establecido entre 75,000 y 88,000, en parcelas repartidas provenientes de confiscaciones, y entre 23,000 y 30,000 beneficiarios de las fincas nacionales. Por lo tanto se puede afirmar que fueron más de 100,000 familias las beneficiadas, lo que se convierte en más de 500,000 personas, de un total de 3 millones de habitantes.²⁰

En cuanto al uso del crédito dirigido al sector reformado, se aprobaron, de marzo de 1953 a junio de 1954, \$11,881,432 en préstamos con un interés del 4% anual, de los cuales se desembolsaron \$9 millones antes de la caída del régimen. Los beneficiarios fueron 53,829 solicitantes. Contrario a lo que podría sugerir una situación de controversias en el área rural, la producción no se vio afectada en los 18 meses de reforma. La producción de granos básicos se incremento desde el primer año e incluso el café alcanzó el segundo nivel más alto en su historia.²¹ Esto sugiere que el acceso a la tierra estimuló la producción campesina, y la afluencia de trabajadores temporales a la cosecha de café no mermó.

²⁰ Véase: Jim Handy. *Revolution in the Countryside. Rural Conflict and Agrarian Reform in Guatemala 1944-1954*. University of North Carolina Press, 1994.

²¹ Sandoval, 1990. Op.cit.: 358.

Los indígenas siguieron dependiendo del trabajo asalariado temporal. Sin duda alguna la mano de obra disponible en el campo disminuyó, por lo que los salarios aumentaron, por lo tanto aquellos indígenas que no lograron ser beneficiados con tierra lo fueron con salarios. En otras palabras, la estructura de tenencia de la tierra se alteró pero no así la lógica laboral en el esquema productivo latifundio-minifundio.

III.1.3 El Estado y las políticas agrarias post-revolucionarias 1955-1964

La fuerza social que se situó detrás del Decreto 900, fue tan importante que los gobiernos posteriores tuvieron pronunciamientos ambiguos respecto de la reforma agraria. En efecto, utilizaron al inicio del periodo contrarrevolucionario un lenguaje que no coincidía con los hechos; en el decreto 559 se propuso expropiar las tierras con más de cinco años de ociosidad, o con incumplimiento en el pago de impuestos progresivos sobre áreas ociosas a favor de campesinos que la demandaran. Sin embargo, no hay indicios de que una sola hectárea de las 99,077 incluidas por tal disposición haya sido expropiada. Se justificó la ilegalidad de la antigua Ley de Arrendamiento Forzoso, aduciendo que los más afectados habían sido campesinos pobres, ya que las denuncias para forzar el arriendo fueron indiscriminadas. Posteriormente, se vuelve a legislar, normando las relaciones de arrendamiento, estipulando que el límite en el precio de la tierra arrendada no fuera superior al del 6% del valor de la cosecha obtenida. Salvo excepciones, la ley no se aplicó y el proceso de dismantelamiento de las transformaciones anteriores se realizó en el corto plazo. De hecho “durante los seis primeros meses que siguieron al derrocamiento del gobierno de Árbenz, la mayoría de las expropiaciones de tierra fueron anuladas”²²

²² *Ibid.*

El sistema de colonato fue restituido en diciembre de 1954 por medio del decreto 170. Con esta disposición se le restringió el derecho a la tierra al sector más favorecido de ese 40% de campesinos sin tierra beneficiados por el Decreto 900. Diez años después, existían 5,217 fincas con colonos, los que sumaban 102,829.²³

No se manejan cifras exactas en cuanto al total de tierra afectada por la reforma agraria y luego restituida. Handy apunta que de las 765,233 manzanas distribuidas durante el gobierno de Árbenz 603,775 fueron devueltas (79%). Si se excluye la tierra expropiada a la United Fruit Co. 368,481 manzanas de 529,939 fueron devueltas (70%).²⁴

III.1.4 El Estatuto Agrario

El decreto 559 o Estatuto Agrario fue la base de la política agraria puesta en marcha en la segunda mitad de los cincuenta, y duró hasta 1962. Ésta contó con tres variantes: Zonas de desarrollo agrario, micro-parcelamientos y comunidades agrarias.

Colonización y asentamientos 1954-1962			
Tipo de tenencia	# de adjudicaciones	Área	Área/familia
Zonas de desarrollo agrario	5,265	133,906	25Mz
Micro-parcelamientos	4,524	11,707	3.7Mz
Comunidades agrarias	12,081	52,615	6.2Mz

En las Zonas de desarrollo agrario, fue donde se concentró la mayor distribución de tierras. Éstas se distribuyeron y titularon como fincas familiares en tierras nacionales o fincas nacionales ineficientemente explotadas, así como en fincas privadas adquiridas por el Estado. Las parcelas se adjudicaron a campesinos que carecían de tierra o que la poseían en cantidad insuficiente. Hasta

²³ Guatemala's economic development: the role of agriculture: p. 76. The Iowa University press. 1970.

²⁴ Handy *Op. cit.*: 197

1960 se distribuyó un total de 3,800 parcelas con un promedio de 36 manzanas cada una en un total de 21 zonas. Éstas estaban distribuidas principalmente en la costa del pacífico: Escuintla, Retalhuleu, Suchitepéquez, y en el oriente: Jutiapa e Izabal.

Las lotificaciones rústicas o micro-parcelamientos se establecieron en tierras donadas por particulares al gobierno o rescatadas a ocupantes que las habían invadido. En el caso de los micro-parcelamientos, corresponden en su mayoría a tierras distribuidas durante el gobierno de Árbenz, pero que no habían sido tituladas. Las 3,941 parcelas distribuidas en 35 micro-parcelamientos sumaban un total de 10,265 manzanas.

La política distributiva agraria posterior al Decreto 900 impulsó el minifundio en cuanto al número de beneficiarios. En el caso de las comunidades agrarias, fueron asentamientos en tierras entregadas individualmente correspondiéndole a cada beneficiario un promedio de seis manzanas. En esta experiencia la tierra tendría que ser trabajada de forma colectiva, pues se consideró no rentable la producción individualizada por las características que presentaban los terrenos.

III.1.5 El proceso de colonización

La política de distribución de tierras fue reforzada a partir de 1963 con la creación del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), cuando se procedió a la colonización de tierras baldías y nacionales ubicadas entre Huehuetenango, Quiché, Alta Verapaz, sur de Petén e Izabal, lo que sería la Franja Transversal del Norte, (FTN).²⁵ Ahí se podría ubicar a 100 mil familias campesinas y dotarlas de terrenos.

²⁵ La FTN abarcaría los municipios de Santa Ana Huista, San Antonio Huista, Nentón, Jacaltenango, San Mateo Ixtatán y Santa Cruz Barillas en Huehuetenango. Chajul, San Miguel Uspantán en Quiché. Chisec, San Pedro Carchá, Lanquín, Senahú, Cahabón y Chahal en Alta Verapaz. Todo el territorio de Izabal.

Se dictaron medidas que acompañarían el plan, como la derogación de la Ley de Titulación Supletoria, la denuncia e inscripción de excesos de fincas rústicas situadas dentro del área descrita en el artículo primero del decreto, así como la totalidad del departamento de Petén. La inscripción de tierras se haría para la nación. Se ordenó la construcción de una carretera, y se proyectó en su primera etapa el asentamiento de treinta mil familias.

Parte de la “colonización masiva de tierras del Estado situadas en la región norte del país, mediante un proceso que [atendiera] las grandes necesidades de la población occidental desposeída de tierras, así como el aprovechamiento de las mismas”²⁶ sería en Petén. Sin embargo, ni la colonización fue masiva ni el aprovechamiento de la tierra el más deseado.

Los límites de tenencia de la tierra en Petén se fueron ampliando con los años en desmérito de colonos y campesinos en general. En 1964, bajo el decreto 226, las fincas tendrían un promedio máximo de 284.26 mzs. Para 1969 el FYDEP, que gozaba de un poder de decisión por encima de la misma Gobernación Departamental, influyó en el Congreso de la República en la determinación del máximo de tierras asignadas a una persona, en 1,400 manzanas para el desarrollo de proyectos de ganadería, los cuales abarcarían un área departamental de 462,000 manzanas. Así las promesas de “abrir” el departamento de Petén a la colonización campesina no duraron mucho, más bien se fue definiendo la predominancia latifundiaría en la estructura de tenencia de la tierra del departamento.²⁷

²⁶ *El imparcial*, 9 de enero de 1965, citado por Melville (*Op.cit.* 176)

²⁷ No fue sino hasta el gobierno de Cerezo que se le limitó la institucionalidad al FYDEP, habiendo sido ésta una labor nada simple. Las principales instalaciones quedaron en manos del Ministerio de la Defensa y no fue sino hasta 1990 que el comité encargado de la distribución de tierras fue liquidado. Dentro de las familias pudientes que obtuvieron tierras en Petén estuvieron: Beltranena, Castillo, Paiz Bocelli, Paiz Maselli, Skinner-Klee, Fisher, Arriman, y familiares cercanos a los generales Spiegler, Laugerud, Arana Osorio y Mejía Víctores. Véase *La conflictividad agraria en las tierras bajas del norte de Guatemala: Petén y la Franja transversal del norte*. MINUGUA 2000.

En el caso del cooperativismo agrario, las primeras iniciativas datan de 1945. A esta modalidad organizativa se recurrió cuando se dinamizó el proceso de colonización de los sesentas-setentas²⁸ Una modalidad de cooperativismo agrario fueron las llamadas Empresas Campesinas Asociativas y Asociaciones Campesinas, en las cuales se enfatizó el sentido empresarial individual campesino. Las primeras para 1990 sumaron 21, y su principal actividad fue la agro exportación. El objetivo principal de las ECA fue promover el uso eficiente de la tierra, el capital el trabajo para el mejoramiento económico y social de sus miembros. Las ECA fueron supervisadas por el INTA. Otra modalidad colectiva que predominó en Ixcán fue el patrimonio familiar mixto, en donde se colectivizaron más que nada los servicios.

III.1.6 El Fondo de Tierras (FONTIERRAS)

Con la firma de los Acuerdos de Paz se abrió un nuevo capítulo en la historia de los mecanismos de acceso a la tierra para la población campesina en Guatemala. En 1997 desaparece el INTA y se crea FONTIERRAS, desde entonces la institución encargada para posibilitar el acceso a la tierra a los campesinos sin tierra y con tierras insuficientes. El funcionamiento de FONTIERRAS corresponde al concepto de la denominada “reforma agraria” asistida por el mercado, desarrollado y puesto en practica por el Banco Mundial. Este concepto parte del supuesto que el mercado de tierras es el mejor regulador de la oferta y la demanda. El papel del Estado está limitado a la provisión de créditos y/o donaciones y al establecimiento descentralizado de mercados de tierras más fluidos, no a la administración de todo el proceso. Gran parte de los servicios proporcionados a los beneficiarios son entregados por el sector privado. Se supone que la supresión de la agencia estatal en el proceso de selección y negociación de la tierra elimina ineficiencias, reduce costos administrativos y oportunidades de corrupción.

²⁸ En las Verapaces se denominaron parcelamientos agrarios colectivos.

En la práctica del funcionamiento de FONTIERRAS han resultado varias deficiencias:²⁹

- Desde mayo 1997 hasta 2004 han sido beneficiados 165 grupos, conformados por 14,248 familias. Esto hace un promedio de 2,192 familias beneficiadas al año, sin una tendencia clara de incremento o descenso anual en la cantidad de beneficiarios.³⁰ Tomando en cuenta un crecimiento de la población sin acceso a la tierra en un 2.51% anual, a partir del año 2003 cada año la demanda incrementa en más de ocho mil familias. Se evidencia que el Fondo de Tierras en promedio, apenas logra cubrir una cuarta parte de la demanda anual creciente, no considerando el déficit acumulado de alrededor de 316,000 familias (en 2002). Esto significa que el impacto de la “*reforma agraria*” *asistida por el mercado* es mínima, así que realmente no se muestra apto a resolver uno de los grandes problemas estructurales de Guatemala.
- El trámite en sí es burocrático y complicado, por lo cual existe una autodepuración de grupos que no tienen la necesaria formación, experiencia o el acompañamiento de una organización campesina. Además, cada vez se está burocratizando más el proceso. La duración del trámite hasta la aprobación del crédito desde el año 1998 ha ido aumentando de 13 a 24.5 meses en el año 2001.
- No existe suficiente tierra de calidad en venta ni en el listado del FONTIERRAS, y éste no dispone de la tierra que según los Acuerdos de Paz, debía haber recuperado. Esto obliga a los grupos, conformarse con tierras infértiles a que no les rinden lo necesario para poder pagar la deuda y/ o lograr un desarrollo integral.

²⁹ Elementos retomados de Garoz, Byron y Susana Gauster,, FONTIERRAS: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas. CONGCOOP/ CNOC, 2002; y CONGCOOP, INS, PRODESSA. Educación, salud, tierra: Hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz. CONGCOOP, 2004.

³⁰ www.fontierras.gob.gt

- Los grupos beneficiados tienen que asumir costos para la búsqueda de la tierra, la asistencia técnica (a partir del segundo año) y, sobre todo, del pago de la tierra. El costo de la tierra, por diferentes fallas, tanto en el funcionamiento del mercado de tierras como por anomalías administrativas, en muchos casos no corresponde a su valor productivo real. El grupo campesino tiene entonces no sólo que pagar el precio de la tierra y sus respectivos intereses (que si bien son menores que en la banca comercial, sí ascienden a montos considerables) sino también el sobreprecio. De esta manera, los grupos campesinos pagan su acceso a la tierra con una deuda agraria que asciende a cantidades millonarias, sin contar con los mecanismos, conocimientos y, en muchos casos, con la tierra productiva adecuada para poder pagar los créditos otorgados. Bajo estas condiciones un desarrollo comunitario sostenible resulta ser prácticamente imposible lo que provoca un alto nivel de abandono de las tierras compradas.
- La mayoría de las fincas no logra rentabilidad en sus proyectos productivos, debido principalmente a una asistencia técnica inadecuada, por no contar con suficiente capital de trabajo, o por la falta de mercados y precios estables. La deserción (que se da en un 77% de las fincas) se da principalmente por falta de servicios básicos esenciales (agua, vivienda, educación, servicios de salud y energía eléctrica), y porque consideran no tener capacidad para pagar la finca.
- Por su alto endeudamiento los pequeños productores están obligados a desarrollar en un plazo relativamente corto proyectos productivos y capacidades empresariales, siendo su experiencia la producción para la subsistencia. De esta manera la asistencia técnica es fundamental para iniciar un trabajo productivo exitoso. Sin embargo, no se ha logrado una atención homogénea de la asistencia técnica a través de una metodología uniforme y una supervisión adecuada del FONTIERRAS. En las empresas de asistencia técnica laboran técnicos que no hablan el idioma maya de la región, por lo que se presentan serios problemas en la comunicación y transmisión de conocimientos, así como en la captación de necesidades de los beneficiarios.

- No hay suficiente capital para arrancar de manera adecuada con los proyectos: la insuficiencia de *capital de trabajo* puede traer como consecuencias la no implementación oportuna de los proyectos productivos, lo cual a su vez, repercute en las deserciones, migraciones temporales, y desmotivación a la organización. La falta de subsidio para *seguridad alimentaria* (en este rubro se contempla el traslado y techo mínimo) retrasan y obstaculizan el traslado y por lo tanto también el inicio de los proyectos.
- El funcionamiento ha resultado en muchas anomalías administrativas, e incluso actos de corrupción. El origen de ello está por un lado en que el mercado de buenas tierras no existe, más bien el accionar del FONTIERRAS se reduce a comprar las tierras que ya no sirven (por la crisis del café, porque son infértiles etc.) a precios sobrevaluados. Los consultores que realizan el avalúo, en varias ocasiones han sobrevaluado la tierra en beneficio del propietario y a costa del grupo beneficiario. Por el otro lado, algunos grupos beneficiarios se han puesto de acuerdo con los propietarios, ya que no tienen claridad sobre las dimensiones de la deuda y que esto no les permite avanzar.

Ante este escenario en un estudio sobre el funcionamiento de FONTIERRAS,³¹ de la CONGCOOP y CNOG se concluye: “*Se puede notar que muchos de los problemas del FONTIERRAS de Guatemala, coinciden con los que en otros países se han observado en la implementación de una “reforma agraria asistida por el mercado”, lo cual afirma que no se deben a una problemática particular sino estructural e inherente al modelo que no da una respuesta adecuada a la problemática de los países en los que ha sido impulsado.*”

Cabe subrayar que el FONTIERRAS se limita únicamente a dar créditos para la compra de la tierra y a la regularización. Otras funciones establecidas como la recuperación de tierras entregadas en forma irregular en Petén y la FTN nunca se ha cumplido. Además, en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y la

³¹ CONGCOOP, INS, PRODESSA *Op. cit.*: p.86.

Situación Agraria (ASSA) se mencionan mecanismos más amplios, como la expropiación de tierras ociosas para su distribución a grupos campesinos. Mecanismos, que de ninguna manera han sido concretizados desde la firma de la paz. Otros aspectos sin mayor avance radican en el catastro y en la resolución de conflictos, en donde CONTIERRA —institución creada para esta finalidad— nunca ha podido desarrollar una función eficiente.

III.2 Experiencias de transformación agraria en otros países

Las experiencias de “reformas agrarias” en el mundo han sido tan diversas como los contextos políticos, económicos, sociales y culturales en los cuales han sido llevadas a cabo.³² Las reformas que se han dado a lo largo del siglo XX van desde la transformación radical, que busca un nuevo orden social en contextos revolucionarios, donde las instituciones tradicionales son totalmente transformadas por nuevos actores sociales en el ejercicio del poder, pasando por aquellas reformas que proceden a cambiar el monopolio latifundista de la tierra sin cambiar las normas institucionales tradicionales del país, hasta aquellas que distribuyen recursos que sólo inciden marginalmente en tierras estatales, baldíos o tierras de utilidad marginal de latifundios. Dado a la amplitud de las experiencias, aquí sólo queremos mencionar dos contextos: Taiwán, en donde la reforma del sector agrario y de la tenencia de la tierra ha contribuido a una modernización de la sociedad en general y a un despegue económico; y el contexto centroamericano (El Salvador y Nicaragua), el cual por sus características políticas, sociales y económicas es comparable al caso de Guatemala.

En Taiwán, antes de la reforma agraria, el 68% de las familias tenía una relación indirecta con la tierra y el promedio no superaba las 3 manzanas y las tasas de alquiler de la tierra fluctuaban

³² En este sentido, la misma aplicación del término “reforma agraria” para los diferentes procesos es problemático ya que existen percepciones muy diversas acerca de qué es una “verdadera” reforma agraria.

entre el 50% y 60% del producto total obtenido. La reforma agraria taiwanesa se centró en primer lugar, en la reducción de la renta, fijando como tope máximo el 37.5% de los rendimientos anuales de las cosechas y los contratos establecidos no podrían ser menores a los seis años. El incremento del ingreso de las familias campesinas se duplicó durante los tres años posteriores a la reforma. El ingreso obtenido se destinó al incremento del bienestar familiar y sobre todo a la inversión en tecnología, lo que permitió un incremento en la producción. La fijación de la renta desestimuló a los terratenientes en la posesión de la tierra, ésta bajó de precio y el mercado de tierras se vio estimulado. La segunda parte del programa de reforma agraria fue la venta de las fincas estatales, las que fueron distribuidas como micro parcelas, avocadas a la producción de arroz. Los terratenientes fueron compensados con el 70% en bonos y el resto en acciones de empresas estatales. Posteriormente se introdujo una serie de medidas fiscales destinadas a frenar la especulación sobre la tierra, obtener un rendimiento óptimo y mantener un valor real de adquisición por parte del Estado. En otras palabras, se reguló el mercado de tierras, procurando una equidad en los ingresos provenientes de ella.

La estructura de tenencia de la tierra se vio parcialmente alterada en el contexto centroamericano durante los años ochenta, principalmente en Nicaragua y El Salvador. En Honduras, la reforma distributiva de la tierra fue más modesta. Las afectaciones realizadas en los tres países sumaron cerca de 2 millones 800 mil hectáreas. En Guatemala (después de 1954) y Costa Rica la Reforma Agraria consistió básicamente en programas de asentamientos campesinos, comparativamente de poca repercusión en la estructura global de tenencia de la tierra (reforma agraria distributiva).

Los casos de Nicaragua y El Salvador fueron los más radicales en cuanto al alcance territorial y la movilización social en torno a los procesos. Ambas con aplicaciones de medidas redistributivas, y en el caso de Nicaragua con una combinación de éstas y medidas distributivas al aplicarse simultáneamente la regularización de tierras adjudicadas en áreas de colonización. En el caso salvadoreño

donde las medidas aplicadas tuvieron una mayor cobertura geográfica, no hubo un cambio radical en las estructuras sociales de poder que la acompañaron.

Al principio de la Revolución Sandinista en Nicaragua, el Estado confiscó el 20% de la superficie en fincas, producto de la expropiación a las tierras de allegados al régimen anterior, las cuales consistían en grandes fincas obtenidas al amparo del gobierno de Somoza. El sector terrateniente siguió reteniendo al principio otro 20% de la propiedad en fincas. Con el tiempo las áreas privada y estatal llegaron a sumar menos del 25% de las propiedades, dando paso a la formación del sector reformado, compuesto por cooperativas y pequeños productores individuales. Se toleró la permanencia de un sector terrateniente, con un promedio por encima de las 500 mz. y que representó el 9% de la propiedad en fincas, los pequeños y medianos productores ubicados entre 50 y 500 manzanas alcanzaron el 51% de la tierra en fincas y el sector reformado el 40%.

En El Salvador las medidas fueron más contundentes al no permitirse la persistencia de propiedades por encima de las 500 manzanas, lo que le permitió al Estado disponer del 15% de la tierra en fincas para su distribución. Las 376 fincas intervenidas correspondientes a esa categoría tenían altos niveles de producción, a diferencia de Nicaragua, donde la gran propiedad era ganadera y con índices muy bajos de productividad.

De las tres fases en que fue diseñada la reforma agraria salvadoreña sólo fue políticamente posible, poner en marcha la dirigida a la gran propiedad (fase 1) y aquella que contemplaba la conversión de pequeños arrendatarios en propietarios (fase 3). Las propiedades de 240 a 500 manzanas no fueron afectadas, pese ha que estuvieron contempladas en el plan original. En la experiencia salvadoreña, las tierras de la primera fase fueron compensadas según el avalúo fiscal de los años anteriores. Las de la tercera fase, mediante 50% en bonos y 50% en efectivo. Los beneficiarios de la primera fase fueron principalmente colonos que sumaban un total de 36 mil. Por su parte los de la tercera fase sumaron 126 mil a los cuales se les asignaron 210 mil manzanas.

Las distintas experiencias de reformas agrarias han tenido diferentes propósitos: en Taiwán, la modernización impulsada por el Estado buscó controlar al sector social políticamente más atrasado, que eran los terratenientes rentistas. En El Salvador, la intención contrainsurgente fue el principal móvil. En Nicaragua acabar con la estructura económica del régimen anterior; también le dio contenido político a la justificación del proceso. En todas las experiencias la intención de modernizar antiguas estructuras atrasadas fue la base común. Sin embargo, El Salvador y Nicaragua son ejemplos de cómo los contextos políticos cambiantes puede quitar la continuidad y sostenibilidad a un proceso de reforma agraria. En ambos casos hubo un proceso de estancamiento, debido a que el Estado ya no dio prioridad a la reforma agraria. También la estructura agraria orientada tradicionalmente hacia la agro-exportación constituyó un elemento desfavorable para el desarrollo económico de los grupos e individuos beneficiados por los procesos de reforma agraria.

2. Segunda parte

*La propuesta de Reforma
Agraria Integral*

IV. ¿Por qué es necesaria la Reforma Agraria Integral?

Con base en los elementos señalados en la primera parte del documento en forma resumida, se puede identificar los siguientes argumentos a favor de la necesidad de la Reforma Agraria Integral:

- **La pobreza en el campo:** Los datos anteriormente señalados evidencian la urgencia de una política seria de desarrollo rural, que no se quede en promesas y conceptos paliativos de “reducción de pobreza” sino que toque las causas centrales de la pobreza a través de medidas redistributivas de la riqueza socialmente generada.
- **La estructura actual de tenencia de la tierra es un obstáculo al desarrollo del país:** La principal restricción al desarrollo que existe en el campo es la disparidad en la estructura de propiedad y tenencia de la tierra y la enorme presión sobre ella. La existencia de grandes áreas de tierras acaparadas en latifundios con poca inversión en capital, o con grandes extensiones de tierra ociosa, son la principal restricción al acceso a la tierra y una razonable causa del atraso social en el campo. En varias oportunidades se ha demostrado que en condiciones de abundancia de fuerza de trabajo, unidades pequeñas de producción cuentan con un mayor grado de productividad.³³ A partir de ese argumento tiene lógica fijar un límite en el tamaño de una propiedad.

³³ En el ensayo preparado por E. Baumeister acerca de la situación en el campo guatemalteco para el Informe de Desarrollo Humano 1999, el autor demuestra esa relación hecha con anterioridad por Peter Dorner y Don Kanel para Guatemala, India, Filipinas, Brasil, Colombia y México.

- **La falta de políticas de Estado impide la utilización razonable del recurso “tierra” en beneficio social:** Una política de Estado dirigida a la redistribución del recurso “tierra” no existe prácticamente. Dentro de las funciones que se le atribuyen actualmente al Estado hace falta la implementación de políticas públicas en cuanto a la propiedad, tenencia y uso de la tierra en beneficio social. Existen ejemplos de otros países, de cómo una política de Estado inteligente de redistribución de la tierra puede contribuir a la modernización de la sociedad.
- **La crisis del modelo agro-exportador:** La crisis del café ha mostrado que el modelo agro-exportador que dio inicio en la época liberal está agotado y aumenta cada vez más las brechas sociales y la pobreza en el país. La caída de la producción de café, desde hace más de cien años, columna vertebral de la economía nacional, golpeó duramente a todo el sistema económico del país, evidenciando la urgencia de una transformación del sistema de tenencia de la tierra. Ante la crisis del modelo agro-exportador, la RAI es una oportunidad histórica de entrar en una nueva etapa de la economía nacional, basada en la justicia social.
- **El mercado de tierras no es la solución para la transformación de la propiedad, tenencia y uso de la tierra:** La experiencia de los últimos años nos indica que la acción exclusiva del mercado no ha sido suficiente para asignar recursos a los sectores más necesitados del campo. En el caso específico de la tierra, la asignación ha sido marginal.³⁴ Por todo lo anterior y considerando que estamos viviendo en una economía de mercado imperfecto, es necesaria la creación de políticas del Estado para la transformación agraria, realizando intervenciones directas en la redistribución de la tierra.

³⁴ El mismo Banco Mundial, promotor clave del concepto de “reforma agraria” a través del mercado, reconoce los alcances limitados de este modelo. Véase David de Ferranti et al., *Beyond the City: The Rural Contribution to Development*, World Bank 2005.

- **La RAI es una medida para enfrentar los impactos de la globalización.** La creciente apertura comercial de las últimos dos décadas ya ha provocado transformaciones serias en la economía campesina. Con la vigencia del tratado de libre comercio con los EUA este proceso aún se profundizará. Por eso ubicamos la RAI en dos contextos: desde un primer momento, la protección de la economía campesina tradicional para garantizar la seguridad alimentaria, y en un segundo momento –con base en una economía campesina tradicional estable– su modernización en búsqueda de la diversificación y transformación de cultivos frente a los retos que significan los mercados globalizados.

U. Objetivos y principios de la Reforma Agraria Integral

La puesta en marcha de un proceso de transformación agraria que tenga como fin el desarrollo rural, tiene una serie de objetivos determinados en dos componentes básicos:

- 1) Impulsar un proceso de desarrollo rural integral para eliminar la pobreza en las áreas rurales como parte de un amplio esfuerzo de desarrollo económico y social nacional.
- 2) Construir un Estado democrático y de derecho, donde impere la justicia social y el pleno respeto a los derechos humanos, eliminando las brechas sociales y económicas que existen en la sociedad guatemalteca; y enfatizando en la lucha contra la discriminación, marginación y exclusión, especialmente de la mujer y de los pueblos indígenas.

Correspondiendo a estos objetivos, la Reforma Agraria Integral planteada por la CNOC cuenta con los siguientes principios:

1) Es parte integral del desarrollo rural

La historia de Guatemala ha mostrado que un desarrollo rural sin reforma agraria no se puede realizar. Además, la experiencia internacional indica que en muchos países una reforma agraria ha sido la base para el desarrollo nacional. Por otro lado, existen muchas experiencias que nos señalan los fracasos de reformas agrarias que no se insertaron en un concepto de desarrollo rural. Por eso, la reforma agraria planteada por la CNOC no se limita a proponer la repartición de tierras, sino que se integra como parte medular en un concepto amplio de desarrollo rural, contemplando componentes como el desarrollo alternativo de

la agricultura, la política ambiental, el desarrollo social y económico, la participación social, la justicia y los derechos humanos, la identidad indígena y los derechos de la mujer y relaciones de género (véase gráfico abajo).

En este sentido la Reforma Agraria Integral apunta a sentar las bases para un desarrollo más amplio, fortaleciendo la economía campesina en todos sus aspectos, buscando la modernización del sector agrario, la generación de fuentes de ingresos y asegurando la seguridad y soberanía alimentaria.



2) Es un mecanismo de transformación social para el bien común

Para la realización de una reforma agraria se necesita reorientar el poder político y social, y ampliar la participación de todos los sectores de la población en las instituciones sociales y políticas. La CNOC no percibe la Reforma Agraria Integral como un resultado de un proceso de transformación política sino como un mecanismo para la transformación política de la sociedad guatemalteca.

3) Requiere un Estado como regulador social y económico

La reforma agraria considerada como un proceso de transformación social inscrito en un contexto de democracia requiere replantear el papel del Estado. La razón más importante para justificar tal replanteamiento es la exigencia que ha habido en los últimos años por parte de los organismos financieros internacionales, en torno a la reducción de la función del Estado como motor del desarrollo nacional. La economía rural se ha visto afectada por la reducción del aparato público, de la inversión en infraestructura productiva, eliminación de instituciones de extensión y restricciones al crédito, entre otros.

4) Se fundamenta en los derechos y la identidad indígena y campesina

La Reforma Agraria Integral se inscribe en los esfuerzos para fortalecer los derechos y la identidad de los pueblos indígenas, propiciando el reconocimiento de elementos como el derecho histórico sobre la tierra, la función cultural de la tierra, formas de organización propias y el derecho consuetudinario.

5) Está basada en los principios de libre organización y participación popular

Para lograr y realizar la RAI, la organización social y comunal es un factor clave. La población beneficiada por la RAI debe tener el derecho a escoger la forma de organización en cuanto a la propiedad, uso y tenencia de la tierra que prefiera, tomado en cuenta el fortalecimiento de la equidad de género. Esto incluye modelos de organización que combinan lo colectivo con lo individual, garantizando mecanismos que impiden la reconcentración de la tierra.

La participación amplia de la población campesina en cuanto a la planificación y ejecución de la RAI es clave para el éxito de la misma. Las organizaciones campesinas y la CNOC deben jugar un papel clave en la articulación de los intereses de la población campesina en la RAI.

6) Está basada en el principio de la equidad de género³⁵

En el proceso de planificación y ejecución de la RAI la participación de la mujer y la equidad de género son principios básicos que deben atravesar todos sus aspectos (acceso, propiedad y tenencia de la tierra, asistencia técnica y crediticia, desarrollo de infraestructura, proyectos productivos, financiamiento, etcétera).

A través de la RAI, la CNOC promueve la equidad de género en todos sus aspectos, subrayando que hombres y mujeres deben tener los mismos derechos y oportunidades y compartir responsabilidades en diferentes ámbitos (familia, comunidad, organización etcétera).

7) La RAI se fundamenta y da seguimiento a los Acuerdos de Paz

Los Acuerdos de Paz en general y especialmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASSA), generaron muchas expectativas entre la población campesina. Sin embargo, este acuerdo ha quedado corto por la poca voluntad política de los gobiernos de turno en el establecimiento de mecanismos para su implementación. La propuesta de RAI se enmarca en el espíritu y en los principios del ASSA, pero en algunos aspectos va más allá de él, planteando mecanismos más efectivos de acceso a la tierra para la población campesina.

³⁵ La CNOC reconoce su debilidad estructural en la temática de equidad de género que se refleja también en la propuesta para la RAI. La elaboración de propuestas específicas para garantizar la equidad de género y la participación de la mujer en un proceso de RAI tiene que basarse en estructuras fortalecidas de la CNOC en cuanto a la participación de la mujer que todavía están en construcción. El fortalecimiento de la participación de la mujer en las estructuras de la CNOC es un objetivo estratégico clave de la organización, y de esta manera forma parte importante del plan de trabajo vigente, 2004-2008 (Véase: *Consiguiendo una vida mejor*. Plan 2004 - 2008 CNOC. CNOC 2004).

8) Está basada en el respeto del medio ambiente

El desarrollo visto bajo una visión de futuro que persigue la RAI, debe hacer uso eficiente y amigable de los recursos de la naturaleza –sobre todo la tierra, el bosque y el agua– para que éstos no sean agotados y puedan ser aprovechables por las generaciones futuras.

9) Está basada en las particularidades regionales del país

Un principio clave de la RAI es el reconocimiento de la diversidad y especificidad de las regiones y zonas que se ubican a lo largo de la geografía nacional, en cuanto a sus condiciones ecológicas, ambientales, económicas, sociales y culturales. Estas condiciones deben definir las formas de ejecución de la RAI. De esa manera, la RAI se realizará a través de varias modalidades que permitan el logro de un desarrollo sostenible a partir de los recursos naturales y humanos del país.

VI. Lineamientos conceptuales de la Reforma Agraria Integral

En concordancia con los principios señalados, la CNOC ha establecido los siguientes enfoques conceptuales básicos de la RAI:

- 1) La reforma agraria no es un fin en sí mismo, es un medio para lograr un fin de desarrollo económico, político y social que conlleva transformaciones fundamentales en el sistema de vida rural, en la estructura económica y de poder de la sociedad guatemalteca. La RAI tiene que garantizar e insertarse en un esfuerzo amplio de democratización y justicia social. Por eso, la reforma agraria que propone la CNOC es de carácter integral.
- 2) Un proceso de redistribución de la propiedad de la tierra en función social y en servicio del bien común, tiene que ser parte fundamental de la RAI, garantizando la soberanía y seguridad alimentaria de la población.
- 3) El proceso de redistribución de la tierra debe ser acompañado por una serie de medidas de desarrollo rural, como la asistencia técnica, crediticia y de mercado, servicios complementarios como salud, educación, vivienda, infraestructura, etcétera.
- 4) La RAI debe basarse en la organización social, implementando nuevas formas organizativas entre la población campesina y rural, en torno a la gestión económica, productiva, financiera y de desarrollo rural; de acuerdo con las tradiciones culturales y formas organizativas.

- 5) La RAI debe propiciar el acceso y manejo de recursos productivos (tierra, crédito, infraestructura productiva, tecnología) para la mujer y garantizar su participación plena en los procesos de las cadenas productivas.
- 6) Entendemos la RAI como forma de garantía, de recuperación y valoración de la cultura campesina e indígena y como una nueva forma de visión de preservación de los recursos naturales.

VII. Ejes centrales para la realización de la RAI

Con la intención de lograr los objetivos señalados, la CNOc propone una serie de medidas para la realización de la RAI. Sin embargo, nos parece sumamente importante en cuanto a la viabilidad de un planteamiento de reforma agraria, no percibir la RAI como un proyecto político con medidas fijas y un inicio y final definido. Más bien entendemos la RAI como un proceso orientado a los objetivos señalados, pero a la vez abierto y flexible. La RAI debe seguir una ruta crítica, es decir un proceso en el cual se reflexiona constantemente acerca de las medidas propuestas, su utilidad para lograr la meta y su viabilidad política. De esa manera pensamos que ya estamos dentro de un escenario de inicio de la RAI, cuyos rasgos actuales son los mecanismos imperfectos como FONTIERRAS y CONTIERRA, así como la recuperación de tierras a través de medidas de hecho.

VII.1 Política de acceso a la tierra

El corazón de la propuesta de Reforma Agraria Integral es la promoción del acceso a la tierra por parte de las campesinas y los campesinos empobrecidos. La CNOc está conciente que los mecanismos presentados a continuación no representan plenamente el ideal de una reforma agraria confiscatoria, presente en las visiones de la población campesina, para crear una sociedad democrática y justa. Sin embargo, constituyen un planteamiento que toma en cuenta las condiciones y correlaciones de poder existentes, para construir una viabilidad política a lo largo del

camino que queda por delante para implementar una Reforma Agraria Integral en nuestro país.

Esto se logrará a través una serie de políticas:

1) Establecer las bases para la RAI

Asegurar la certeza y transparencia de la información acerca de la estructura de tenencia de la tierra por la aprobación de la Ley de Catastro en la forma consensuada en la Comisión Paritaria; implementación del catastro y elaboración de una política de ordenamiento territorial con base en el catastro y con amplia participación de las organizaciones sociales. Definir el criterio de subutilización u ociosidad, según la potencialidad de la tierra, estableciendo promedios mínimos de carga ganadera, o de cultivos por área total de la propiedad.

2) Fortalecer el funcionamiento de FONTIERRAS

Reformar la Ley de FONTIERRAS, reestructurar su funcionamiento y asignar los fondos necesarios, determinando el monto de financiamiento con base en un cálculo anual de la oferta y demanda de tierras. Aumentar la oferta de tierras por el traspaso a FONTIERRAS de las fincas que se encuentren hipotecadas en cualquier institución del sistema financiero o bancario del país, según arreglo de pagos al sistema o bancos, del precio hipotecado, la revisión total de todas las propiedades rústicas que se encuentren en uso o adscritas a cualquier dependencia del Estado, y el traspaso a FONTIERRAS de todas aquellas tierras que no estén utilizadas debidamente, según el mandato constitutivo de la institución fiscalizada.

3) Solución de conflictos de tierra

Promover la implementación de una Jurisdicción Agraria y Ambiental y desjudicializar los conflictos agrarios. Decretar mediante un acuerdo legislativo la creación de la Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios y Ambientales.

4) La regulación del mercado de tierras a través de medidas fiscales

Estimular la venta de tierras a través de medidas de regularización del mercado para tierras ociosas o subutilizadas. Requiere de una reforma fiscal orientada a gravar progresivamente por área la propiedad agraria; una valorización fiscal para efectos de gravamen de la propiedad inmueble con base en factores de rentabilidad, ubicación y extensión. Destinar ingresos tributarios derivados de los impuestos a las tierras ociosas y subutilizadas al presupuesto de FONTIERRAS. Exención de impuestos para grupos campesinos que accedieron a tierra por un plazo acorde a la posibilidad de capitalización, incluso después de la regularización de la propiedad. Establecer límites de valor a la tierra según criterios del ordenamiento territorial.

5) Aplicar mecanismos redistributivos a través de la expropiación y confiscación (recuperación)

Confiscación y recuperación de tierras: Redistribuir a las y los campesinos/as sin tierra propiedades registradas de manera fraudulenta o adquiridas de forma ilegal. Redistribuir tierras utilizadas en el lavado de dinero y el narcotráfico. Redistribuir tierras irregularmente asignadas en programas anteriores de distribución. Redistribución de los excesos resultantes del establecimiento del catastro. Aplicación del criterio de beneficio colectivo cuando exista doble titulación. Aplicación del criterio de beneficio colectivo en caso de conflicto entre titulación y posesión. Redistribución de tierras ociosas y subutilizadas.

Expropiación de tierras con base en el valor registral de la propiedad: Establecer límites máximos a las extensiones permitidas de las parcelas de tierra por ubicación geográfica según el criterio derivado del ordenamiento territorial. Redistribución de tierras que sobrepasan los límites máximos establecidos.

En suma, el acceso a la tierra dentro de la Reforma Agraria Integral debe realizarse por una serie de medidas aplicadas en casos específicos, tal como muestra el siguiente cuadro:

	Política	Estrategia	Líneas de acción
FASE I	Establecer la base para la RAI	Asegurar certeza y transparencia en la información relacionada con la estructura de tenencia de la tierra	<ol style="list-style-type: none"> 1. La aprobación de la Ley del Catastro (tal y como salió de la Comisión Paritaria) 2. Implementación del catastro 3. Elaboración de una política de ordenamiento territorial 4. Definir el criterio de subutilización u ociosidad, según la potencialidad de la tierra.
	Fortalecer el funcionamiento de FONTIERRAS	Agilizar el funcionamiento en los procedimientos administrativos y aumentar la capacidad de compra	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignación de fondos necesarios a FONTIERRAS 2. Reformar la Ley de FONTIERRAS y reestructurar su funcionamiento.
		Aumentar la oferta de tierras en FONTIERRAS	<ol style="list-style-type: none"> 1. Traspaso a FONTIERRAS de las fincas que se encuentren hipotecadas en cualquier institución del sistema financiero y bancario del país 2. Revisión total de todas las propiedades rústicas que se encuentren en uso o adscritas a cualquier dependencia del Estado. 3. Traspaso a FONTIERRAS de todas aquellas tierras que no estén utilizadas debidamente según el mandato constitutivo de la institución fiscalizada
	Solución de conflictos de tierra ³⁶ – Promover la implementación de una Jurisdicción Agraria y Ambiental – Hasta la entrada en vigencia de la misma, se propone desjudicializar los conflictos agrarios	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decretar mediante un acuerdo legislativo la creación de la Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios y Ambientales 	
FASE II	Regularizar el mercado de tierras	Estimular la venta de tierras a través de medidas de regularización del mercado para tierras ociosas/ subutilizadas	<ol style="list-style-type: none"> 1. Regulación de la propiedad a través de medidas fiscales y otras medidas de presión a la venta, estableciendo límites de valor de la tierra. 2. Destinar los ingresos tributarios derivados de los impuestos a las tierras ociosas al presupuesto del FONTIERRAS.

³⁶ CONTIERRA, mecanismos de resolución de conflictos de tierra establecidos en los Acuerdos de Paz, se han mostrado insuficientes debido a la falta de fondos y de mecanismos coercitivos que garanticen la implementación de las medidas resolutivas. Por lo tanto, la RAI retoma la propuesta elaborada por la CNP-Tierra y la CNOC para la creación de una Procuraduría Agraria.

	Política	Estrategia	Líneas de acción
FASE III	Aplicar mecanismos redistributivos a través de la expropiación y confiscación (recuperación)	Recuperación de propiedades registradas de manera fraudulenta o adquiridas de forma ilegal; tierras irregularmente asignadas en programas anteriores de distribución. Confiscación de tierras utilizadas en el lavado de dinero, narcotráfico u otra actividad del crimen organizado; confiscación de tierras ociosas o subutilizadas según criterios establecidos.	<ol style="list-style-type: none"> 1. Redistribución de tierras mal asignadas. 2. Redistribución de los excesos resultantes del establecimiento del catastro. 3. Redistribución de tierras confiscadas por utilización en actividades ilícitas. 4. Recuperación de las tierras irregularmente adjudicadas en la Franja Transversal del Norte y en Petén.³⁷ 5. Aplicación del criterio de beneficio colectivo cuando exista doble titulación y en caso de conflicto entre titulación y posesión. 6. Redistribución de tierras ociosas y subutilizadas.
		Expropiación de tierras que sobrepasen el límite máximo establecido según el criterio derivado del ordenamiento territorial;	<ol style="list-style-type: none"> 1. Redistribución de tierras que sobrepasen los límites máximos establecidos.

VII.2 El marco legal

VII.2.1 Los límites del marco legal vigente: Una reflexión necesaria

La transformación de la estructura de propiedad, tenencia y uso de la tierra, tiene como principal obstáculo la estructura jurídica vigente en el país. Por lo anterior, es necesario buscar una transformación jurídica profunda en el tema agrario y temas conexos con una visión de transformación social del país.

El principal marco legal a tomar en cuenta es el ámbito constitucional, pues es preciso tomar conciencia de que cualquier tipo de medida legal deberá implementarse dentro del marco constitucional vigente, y no puede apartarse del mismo. Esto no impide, por supuesto, que eventualmente se impulsen reformas a la Constitución Política de la República, de acuerdo con los procedimientos pertinentes.

³⁷ Como establece el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (III.B.34.c.ii).

Un estudio jurídico elaborado en el marco de la construcción de la propuesta de Reforma Agraria Integral señala que de los 308 artículos de la constitución política, 39 son expresamente favorable para la implementación de la RAI; existen 74 artículos neutros con vocación favorable y 191 artículos que norman cuestiones ajenas a la reforma agraria. Se identifican solamente tres artículos que en diferente grado son negativos en cuanto a la implementación de la RAI: los artículos 39, 40 y 41.

Disposiciones desfavorables de la Constitución Política:

La Constitución Política de la República de Guatemala, en su artículo 39, regula el derecho de propiedad como un derecho inherente a la persona humana. Este derecho constitucional es el principal marco legal que garantiza el régimen de tenencia de la tierra en Guatemala, y en consecuencia, se encuentra vinculado con la problemática agraria nacional en sus diferentes componentes. Adicionalmente, el artículo 40 de la Constitución Política regula la expropiación, la cual a su vez se encuentra ampliamente desarrollada en la Ley específica de Expropiación.

Debe advertirse que desde el punto de vista constitucional, por actividad o delito político alguno, no puede limitarse el derecho de propiedad, se encuentra prohibida la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias. Todo esto al tenor de lo que indica el artículo 41 de la Constitución Política.

Disposiciones favorables de la Constitución Política

A pesar de la inexistencia de una normativa constitucional que garantice la propiedad privada en función social, existen normas y contenidos constitucionales que pueden posibilitar nuestro proyecto de Reforma Agraria Integral, aún sin reformas a la Constitución Política.

Estas disposiciones se pueden encontrar en el preámbulo de la Constitución Política, que contiene principios que desarrollan los valores que dan vida a la Constitución. Dentro de éstos podemos

situar como importantes para nuestro proyecto: el identificar al Estado como responsable de la promoción del bien común, de la consolidación del régimen de legalidad, seguridad, justicia, igualdad, libertad, y paz. Aunque estos principios no son normas en sentido concreto, sí constituyen fuentes de interpretación constitucional en presencia de dudas serias sobre la interpretación de la norma constitucional concreta.

Adicionalmente, artículos constitucionales como el primero, que determinan como fin supremo o fundamental del Estado de Guatemala la realización del **bien comun**; el segundo, que impone como deberes del Estado garantizar a las y los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad, la paz y el desarrollo integral de la persona; el 44, que garantiza que el interés social prevalece sobre el interés particular; el 118, que regula que el régimen económico social de la República debe fundarse en principios de Justicia Social, constituyen el respaldo legal constitucional idóneo para la implementación de medidas legales que puedan respaldar la Reforma Agraria Integral sin necesidad de reformas constitucionales. No obstante, como cualquier norma jurídica, se encuentran expuestas a las más variadas interpretaciones por parte del poder judicial.

En la Sección Tercera “*comunidades indígenas*”, artículos 67 y 68, se regula lo relacionado con la protección de las tierras de las comunidades indígenas y la dotación de tierras por parte del Estado a las comunidades que las necesiten para su desarrollo.

Finalmente, debemos mencionar el Convenio 169 de la OIT, (Pueblos indígenas y Tribales en Países Independientes) el cual se constituye como normativa legal vigente e imperativa para nuestro país, al haber sido debidamente ratificado. Temas como restitución de tierras comunales o compensación de derechos, tutelando la naturaleza inalienable, imprescriptible e irrenunciable de las tierras comunales, tanto las registradas legalmente como aquellas que tradicionalmente ocupan, las que tienen vocación comunal y las que han tenido tradicionalmente acceso para su sobrevivencia, se encuentran desarrollados en este Convenio. No obstante su

importancia y trascendencia, debe tomarse en cuenta la reserva constitucional impuesta mediante una consulta por la Corte de Constitucionalidad a este Convenio.

El nivel ordinario y reglamentario

A nivel ordinario y reglamentario debe admitirse que existe todo un cuerpo legal que respalda el tema agrario en el país. En este nivel, cabe destacar la existencia desde la legislación agraria específica, hasta la legislación que regula procesos penales y civiles vinculados con lo agrario. Sin embargo, no obstante se advierten amplias lagunas y realidades no reguladas, lo cual permite afirmar que a pesar de la existencia de regulación agraria vigente, ésta no cubre las expectativas de la realidad agraria guatemalteca. Como se ha afirmado “Los límites entre lo agrario y lo civil en el ordenamiento jurídico vigente en Guatemala son absolutamente imprecisos”.³⁸

Igualmente se puede afirmar que existen normas aplicables a la conflictividad agraria, que se encuentran provistas de vigencia, no así de positividad, es decir, que la ley existe pero no se cumple.

Se adolece igualmente de dispersión de la legislación agraria y falta de unificación de la misma, en función de planes estratégicos de Estado y en torno a una política pública clara, seria y bien definida.

Como una aberración jurídica inaceptable, los artículos 256 y 257 del Código Penal, Decreto 17-73 del Congreso de la República, tipifican los delitos de usurpación y usurpación agravada, normativa que responde a la intención de proteger a la propiedad privada garantizada por la Constitución Política y que en última instancia ha agravado la conflictividad agraria en el país.

Por último, cabe señalar que, institutos jurídicos y procedimientos (propiedad agraria, arrendamiento agrario, empresa agraria en la parte sustantiva, y procedimientos agrarios especiales, en la

³⁸ Congreso Regional Agrario y Desarrollo Sostenible, abril, 2002.

parte adjetiva o procesal) que en otras realidades se encuentran regulados en el ámbito de lo agrario específicamente (España, El Salvador, Colombia, Costa Rica) en Guatemala se encuentran regulados en el ámbito civil.

VII.2.2 La nueva institucionalidad legal

En el contexto referido debe indicarse que existen medidas legales a implementarse en el corto plazo, aun sin reforma constitucional, y medidas legales de largo plazo que implican necesariamente la aplicación de reformas constitucionales. Por lo señalado, es necesario advertir dos situaciones que son ineludibles: El logro de una Reforma Agraria Integral a la medida de los intereses campesinos e indígenas depende por un lado de las condiciones y viabilidad política-social existente, que posibilite la inserción de cambios estructurales y de fondo en el ordenamiento jurídico guatemalteco, especialmente en el ámbito constitucional; pero por otra parte, debe tenerse claro que aunque no se reforme la Constitución Política de la República de Guatemala, puede implementarse la Reforma Agraria Integral dentro del marco del ordenamiento jurídico vigente, a pesar de que sus alcances y trascendencia se encuentran limitados.

VII.2.2.1 Cambios constitucionales (propuesta de largo plazo)

- a) Impulsar cambios al artículo 39 de la Constitución Política de la República de Guatemala, que regula la propiedad como un derecho inherente a la persona humana, y garantizar el derecho a la propiedad privada en función social; remitiendo la regulación de la función social de la propiedad privada a una ley ordinaria; son dos medidas ineludibles, aunque su implementación sólo sea posible mediante reformas constitucionales.
- b) La limitación de latifundios, expropiación de bienes ociosos, confiscación de propiedad ilegalmente adjudicada pero protegida por el ámbito de la prescripción y de los derechos adquiridos, restitución de tierras a comunidades indígenas, regularización

de propiedad y tenencia en función del interés colectivo, clarificación y fortalecimiento del concepto de expropiación constitucional actual, son temas objeto de normativa constitucional, en consecuencia, sólo pueden abordarse mediante una reforma constitucional.

- c) Para el efecto de cambios constitucionales la CNOC propone la reforma de los artículos 39, 40 y 41 en la forma señalada en el anexo 1.

VII.2.2.2 Medidas sin necesidad de cambios constitucionales

- a) En la línea de unificar la normativa agraria vigente, debe darse paso a la creación de la legislación agraria específica, con el objetivo fundamental de sacarla del ámbito civil.
- b)
- a.1) Crear el Código Agrario,
 - a.2) El Código Procesal Agrario y Ambiental,
 - a.3) La Ley de Catastro,
 - a.4) La Ley de Regularización de la Tenencia y Uso de la tierra,
 - a.5) La Ley que regule la Procuraduría Agraria,
 - a.6) La Ley de Comunidades Indígenas que manda el artículo 70 constitucional,
 - a.7) Reformar y adecuar la Ley de Expropiación a la realidad y necesidades actuales,
 - a.8) Regular adecuadamente el tema de las tierras ociosas, titulación supletoria individual y comunal,
 - a.9) Revisión de las leyes agrarias vigentes, su reforma, derogación o abrogación (Ley del INTA, Ley del Fondo de Tierras, Ley que regula el funcionamiento de la ECA, Ley de Áreas de Reserva del Estado; decreto 27-80),
 - a.10) Revisión de la institucionalidad vigente producto de los Acuerdos de Paz.

b) Cambios en la legislación ambiental

- b.1) Cambios en la Ley de Áreas Protegidas. Permitir a las comunidades asentadas con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley permanecer en sus áreas de asentamiento.

VII.3 Financiamiento de la reforma agraria

Los fondos para lograr el financiamiento de la reforma agraria en todas sus etapas estarán orientados a la adjudicación de tierras, al financiamiento de la producción y a la construcción de la infraestructura productiva (riego, caminos rurales, centros de acopio, electrificación y telefonía rural) y social (escuelas, centros de salud, vivienda).

La lógica en la implementación de los fondos disponibles debe ser minimizar el gasto para la adquisición de la tierra, para maximizar la inversión en el desarrollo productivo y comunitario. Esta inversión debe ejecutarse en gran medida en calidad de compensación para mantener a un bajo nivel el endeudamiento de los grupos campesinos y fortalecer de esa manera, desde un primer momento, la seguridad alimentaria y en un segundo momento, su competitividad en el mercado nacional e internacional. Las compensaciones deberían mantenerse sobre un tiempo que a los grupos permite realmente crear una estabilidad económica sólida.

VII.3.1 Fuentes financieras

Para contar con los fondos necesarios para la RAI, el Estado debería fijar un Fondo de Reforma Agraria, proporcional al presupuesto general de ingresos de la Nación. Además, la utilización de bonos de deuda pública ha sido el recurso tradicional en muchas experiencias de reforma agraria, incluyendo la experiencia de Guatemala con el Decreto 900 (1952-54). Algunos aspectos de la RAI podrían ser financiados con la participación del sistema financiero nacional a través de la creación de un fondo de garantía para co-financiar a beneficiarios que ya se encuentran en una etapa

avanzada de desarrollo productivo y cuentan con una capacidad de pago. Finalmente, cabe mencionar que también la cooperación internacional podrá jugar un papel importante en el financiamiento de algunos aspectos de la RAI.

En concreto, la CNOC propone los siguientes mecanismos de financiamiento de la RAI:

- 1) El Estado establecerá un fondo de Reforma Agraria para la adquisición de tierras como un porcentaje del presupuesto general de ingresos de la Nación (Art. 26 del Dto. 24-99 del Congreso). El fondo se utilizará también como respaldo del fondo de garantía que se establezca para este fin.
- 2) El Estado utilizará los ingresos provenientes de la aplicación de la Ley de Tierras Ociosas.
- 3) El Estado utilizará un porcentaje del Impuesto Único sobre Inmuebles –IUSI–.
- 4) El Estado emite bonos de deuda pública para el financiamiento de las compensaciones por la tierra expropiada.
- 5) El Estado estimulará la participación del sistema financiero Nacional a través de la creación del fondo de garantías para cofinanciar a beneficiarios que demuestren su capacidad de pago, con base en el Art. 27 de la Ley del Fondo de Tierras (Decreto No. 24-99 del Congreso).

VII.3.2 Costo y financiamiento de la RAI

Los costos financieros de la RAI se dividen principalmente entre la adjudicación de la tierra por un lado y los costos del desarrollo productivo y social por otro lado.

VII.3.2.1 Costos de adquisición de tierra

En cuanto a la adquisición de tierras por parte del Estado para su utilización en la RAI, se debe distinguir dos formas principales. La adquisición sin compensación (confiscación de tierras utilizadas

en el lavado de dinero, recuperación de tierras adquiridas ilegalmente, recuperación de excesos, tierras ociosas y subutilizadas) y la adquisición con compensación (expropiación de tierras que sobrepasan el límite máximo establecido), incluyendo la opción de fincas embargadas y el mecanismo de compra que durante un tiempo de transición hacia otras formas de acceso a la tierra contempladas en la RAI sigue teniendo vigencia.

- 1) En el caso de tierras confiscadas o recuperadas en provecho de la Nación, según se definió en el apartado de acceso a la tierra, no habrá compensación a los afectados y de esa manera no habrá costos directos para la adquisición de tierras de este carácter.
- 2) En el caso en que se proceda a efectuar la expropiación de tierras, dependiendo de la naturaleza de la expropiación, el Estado tendrá que definir la compensación en bonos de la deuda agraria y en efectivo según la valorización de la finca por expertos con base en su valor declarado en matrícula fiscal y las mejoras que haya sido objeto.
- 3) En los casos de propiedades embargadas, el Estado las adquirirá a precio del embargo para la adjudicación en el marco de la RAI a los campesinos.
- 4) El Estado mantendrá el fideicomiso de tierras, suficiente para atender la oferta de tierras.

A los costos de adquisición de la tierra se suman los costos para la titulación y medición de la tierra adjudicada a los grupos campesinos o comunidades. La CNOC propone que 50% de los costos de adquisición (cuando existen) más los costos de titulación y medición los asuma el grupo campesino como deuda agraria, lo demás es asumido por el Estado como subsidio directo. En cuanto a las modalidades de pago de los beneficiados se propone que:

- 1) El periodo de gracia se establecerá según el plan de manejo de las unidades productivas y su capacidad de capitalización de acuerdo con los ciclos productivos.

- 2) La tasa de interés será como máximo el equivalente al promedio de las tasas pasivas de depósitos de ahorro del Sistema Bancario Nacional.

VII.3.2.2 Financiamiento de la producción

Para el éxito de la RAI en cuanto a su función en el desarrollo rural es necesario elaborar e implementar una estrategia nacional en el uso de insumos y habilidades productivas. En este caso los recursos financieros son importantes y la función del Estado, como promotor de la inversión es crucial, sobre todo en casos en que no hay otros apoyos institucionales. Para este objetivo la CNOC plantea las siguientes medidas financieras.

- 1) Crear un fideicomiso en BANRURAL como fondo de desarrollo con tasas y plazos preferenciales previamente establecidas.
- 2) Estimular la formación de organizaciones colectivas que administren fondos como las cooperativas de ahorro y crédito.
- 3) Exención de impuestos a iniciativas de crédito alternativo dirigido a la producción y asistencia técnica.
- 4) La asistencia técnica se mantendrá subsidiada hasta que se concluya el primer ciclo productivo que le dé sustentabilidad futura a las a las iniciativas productivas. Estará orientada principalmente, a fortalecer las formas de organización social para la producción y la capacitación productiva de los beneficiarios.
- 5) Crear un sistema de subsidios para la producción, transformación productiva y la comercialización de los productos de los campesinos beneficiados por la RAI y otros pequeños productores. Este sistema de subsidios debe poner énfasis específico en la producción y comercialización de los productos no tradicionales de los campesinos beneficiados por la RAI que por la naturaleza de su ciclo productivo o por el interés social de su destino amerite un estímulo especial.

6) Debe mantenerse el monto del subsidio directo y a capital a que se refiere el Artículo 33 de la Ley del Fondo de Tierras.³⁹

Además se aplican las modalidades incluidas en el apartado tercero del segundo capítulo de la Propuesta de Desarrollo Rural de CNOC en donde se demanda al Estado la creación del Fondo de Desarrollo Agrícola que permita el acceso a capitales semillas y a créditos blandos para pequeños agricultores.

VII.4 El desarrollo sostenible y medioambiente

Un elemento básico para que la RAI pueda impulsar un proceso de desarrollo rural a largo plazo es la sostenibilidad ambiental. La definición de sostenibilidad de la que partimos, plantea la relación entre desarrollo, como el óptimo desempeño económico junto al óptimo uso de recursos ambientales. Esto implica una tasa de uso de recursos económicos igual o menor que la tasa de regeneración ambiental, es decir, en donde los límites ambientales posibles no son rebasados. De esta manera, el desarrollo productivo orientado hacia una producción que satisfaga las necesidades del campesino debe incorporar acciones que eviten o detengan el deterioro ambiental, es decir, con sentido ecológicamente sostenible y económicamente sustentable. Por lo tanto, en el marco de la RAI se deben propiciar las condiciones para que los grupos campesinos pueden realizar actividades de restauración ambiental principalmente para asegurarse la cantidad y calidad de agua, suelo y bosque (agroforestería, conservación de suelos, reforestaciones orientadas hacia la conservación de nacimientos de agua). Los grupos campesinos deben convertirse en actores claves para la conservación ambiental, tanto en la restauración como en el saneamiento ambiental (tratamiento de aguas negras, manejo de basuras entre otras).

³⁹ La Ley del Fondo de Tierras en su artículo 33 define que la suma del subsidio monetario directo y del subsidio acreditado a capital “será equivalente, como mínimo, a veintiséis salarios mínimos mensuales establecidos para trabajadores agrícolas, vigentes al momento de efectuarse la compra.”

VII.4.1 Medidas para fortalecer el desarrollo sostenible

Para fortalecer la sostenibilidad dentro del proceso de la RAI proponemos lo siguiente:

- a) Reformar el contenido de la legislación ambiental, tomando en cuenta la relación específica entre ser humano y naturaleza en la cosmovisión de los pueblos indígenas.
- b) Crear una normativa de manejo para el aprovechamiento y mantenimiento de bienes naturales según la determinación específica por área, resultado del ordenamiento territorial en las tierras asignadas por la Reforma Agraria Integral.
- c) Reformar el artículo 125 de la Constitución que declara de utilidad y necesidad pública la explotación de hidrocarburos, minerales, y los demás recursos naturales no renovables, a pesar de que ya se ha comprobado que la minería a cielo abierto destruye montañas y daña el suelo para la agricultura, ganadería y silvicultura (véase anexo)
- d) En los casos en que las tierras asignadas sean comunales, se incluirá la normativa consuetudinaria cuando la hubiese, de no ser así se establecería a través de consensos comunales.
- e) Asistencia técnica estatal destinada a propiciar un mejor aprovechamiento de los recursos ambientales sin degradarlos.
- f) Asistencia técnica estatal que permita a las comunidades asentadas en áreas protegidas hacer un uso sostenible del bosque.
- g) Cumplir con la ejecución de las disposiciones incluidas en la Ley de la Oficina de Control de la Reserva del Estado OCRET (tierras en las orillas del mar, de los lagos y ríos).
- h) Garantizar el acceso a los beneficios de la ley del Programa de Incentivos Forestales (PINFOR) a los pequeños productores junto al desarrollo de planes de manejo.
- i) La presencia de organizaciones campesinas de base en la reivindicación de la tierra tiene que inscribirse como parte de la movilización social en la defensa del medio ambiente. En este sentido demandamos la aplicación nacional de los Convenios Internacionales como el Tratado de Kyoto.

- j) Difundir información para concienciar a la población sobre la temática del medioambiente.

VII.4.2 El pago de la deuda agraria contribuyendo a la sostenibilidad ambiental⁴⁰

Para el pago de la deuda agraria acumulada por los grupos campesinos o comunidades beneficiados por la RAI, los servicios ambientales y la explotación racional de bosques naturales así como de cultivo forestales puede ser un mecanismo novedoso e innovador, considerando la vocación agroforestal de gran parte del territorio nacional y la necesidad de proteger el agua, el oxígeno y la biodiversidad del país. Las y los agricultores campesinos por su naturaleza productiva tradicionalmente han sido y siguen siendo actores claves en la conservación ambiental, brindando un servicio a la sociedad sin ninguna ventaja económica.

Los mecanismos de compensación por servicios ambientales podrían tener aplicabilidad para el pago de tierras, la regularización y los demás costos relacionados con la RAI. Además pueden aportar en un sentido más amplio a los ingresos de los grupos campesinos o comunidades que acceden a tierras a través de la RAI.

Sin embargo, existe la necesidad de profundizar la discusión acerca de los mecanismos de aplicación para la compensación de los servicios ambientales subrayando que en ningún momento deben contribuir a la privatización de recursos naturales.

Principalmente se pueden distinguir dos mecanismos:

1. La generación de ingresos comunitarios mediante la recepción de estímulos derivados de servicios ambientales como la conservación y producción de agua, la generación de oxígeno, la conservación de bosques naturales, microcuencas y sitios de pa-

⁴⁰ Los elementos señalados están basados en un estudio elaborado por Carlos Camacho Nasser: *¿Cómo pagar la deuda agraria contribuyendo a la sostenibilidad ambiental?*, PNUD, 2004.

trimonio cultural.

2. La generación de ingresos comunitarios utilizando incentivos de tipo forestal, tanto por el establecimiento de plantaciones como por la explotación racional de bosques naturales.

VII.4.2.1 Servicios ambientales

En Guatemala todavía no se han iniciado los procesos que permitirán regular y retribuir los servicios ambientales que prestan las y los campesinos, en particular quienes poseen bosques en áreas de recarga hídrica y conservación de recursos hidrobiológicos. Para que esto sea posible se precisa de reconocer los servicios ambientales que prestan la conservación de los bosques y otros ecosistemas al bienestar de la sociedad y la economía, así como la necesidad de valorarlos económicamente y subsidiarlos. Siguiendo los principios de la equidad social, estos pagos deben revertirse a los propietarios públicos y comunitarios que asumen los costos de la conservación. A ellos se les debe compensar en forma monetaria por el costo de oportunidad de usos tradicionales de la tierra.

En consecuencia, podría considerarse que aquellos campesinos que reciben financiamiento y que adquieren tierras a través de la RAI, en áreas que por sus características prestan servicios ambientales, podrían ser beneficiarios de una retribución monetaria que puede ser utilizada para el pago de la deuda o bien, podría constituirse en un Fondo de Garantía para el financiamiento de actividades económicas sostenibles.

En general se puede considerar los siguientes servicios:

1. La fijación, absorción, mitigación, reducción y almacenamiento de gases con efecto de invernadero, en especial del carbono acumulado en la atmósfera. Es un servicio que beneficia a la comunidad nacional, regional e internacional. Además, se inserta en las iniciativas mundiales de reducción de gases con efecto invernadero y en este sentido, los países industrializados pueden contribuir como socios financieros de los países en vías de desarrollo

en el financiamiento.

2. La protección del agua. La conservación de los bosques tiene un alto impacto sobre la regularidad del ciclo hidrológico y la reducción de sedimentos en los embalses. La comunidad local, y nacional es la más beneficiada por dicho servicio ambiental. La existencia de instituciones que suministran servicios de agua potable y electricidad aumenta la capacidad de trasladar el pago de las medidas de conservación a los usuarios mediante su incorporación en las respectivas tarifas.⁴¹
3. Belleza escénica natural. Es de singular importancia para el país, pensando en el desarrollo turístico y el foco de atracción que significan los paisajes cuya conservación depende del cuidado de los bosques y la gestión ambiental. La compensación para estas actividades de conservación ambiental puede provenir de contribuciones del sector privado que ofrece servicios turísticos.

VII.4.2.2 Incentivos forestales

En esta modalidad la deuda agraria de grupos de campesinos o comunidades beneficiados por la RAI, se pagará con la venta de maderas tropicales que tengan valor competitivo en el mercado internacional. Para ello, es preciso que en el plan de uso del suelo de cada una de las fincas obtenidas por la RAI, se destinen los suelos de vocación forestal, si existen, en la siembra de plantaciones comerciales con un valor a futuro.⁴² El capital necesario para la siembra es aportado por el Estado y se condona en el año de consolidación de la plantación, si ésta se encuentra en buen estado o bien, si las pérdidas son debidas a factores fuera del control de

⁴¹ En este aspecto es necesario subrayar que el sistema de tarifas debe garantizar el acceso a la electricidad y el agua con bajo costo a los sectores más pobres del país.

⁴² Camacho Nasser *Op. cit.* hace un cálculo sobre la extensión de 45 hectáreas de las cuales diez se destinan a la producción de teca y la finca se adjudica a diez familias.

los beneficiarios (para esto también puede contratarse un seguro): incendio forestal, plagas, enfermedades, sequías entre otras.

Además de sus ventajas financieras, esta modalidad:

1. Promueve la reforestación comercial, contribuye a fomentar la cultura forestal y a la diversificación de los sistemas de producción agropecuario.
2. Apoya el uso sostenible de los recursos. Con este tipo de usos, al incrementarse la cobertura boscosa y estimarse la conservación de los bosques existentes, se promueve, al nivel micro, la conservación de los recursos hidrobiológicos.
3. Permite acceder a las compensaciones por servicios ambientales y similares. Con esto se estimula económicamente la conservación de cuerpos de agua y capas freáticas. También se contribuye al ordenamiento del territorio desde una perspectiva de zonificación y complementariedad de recursos.
4. Contribuye a la gestión integrada de riesgos. El cultivo de plantaciones forestales en suelos adecuados disminuye la erosión superficial contribuyendo a la reducción de la vulnerabilidad en cuencas.
5. Permite aprovechar los subproductos del bosque. Dependiendo de la especie utilizada en la plantación, pueden cosecharse subproductos de uso comercial o doméstico como la leña.

VII.5 Medidas para fortalecer el desarrollo agrícola y no agrícola

La RAI es el corazón de una política integral de desarrollo rural que debe estar fundamentado por un programa de inversiones masivas en el campo, tal como se plantea en la *Propuesta de Desarrollo Rural Integral* elaborada por la CNOC. La misma Propuesta de Desarrollo Rural Integral establece la necesidad de un amplio

⁴³ Propuesta de Desarrollo Alternativo de la Agricultura Indígena y Campesina. CNOC, 2005.

esfuerzo que apunta hacia un desarrollo alternativo de la agricultura, que está abordado por una propuesta propia de la CNOC.⁴³ Por lo tanto, aquí nos limitamos a señalar algunos elementos clave relacionados con los servicios de extensión rural para que la RAI pueda cumplir con su función como motor de un proceso de desarrollo rural, ampliando lo que establece la Propuesta de Desarrollo Rural Integral de la CNOC en los acápites incluidos en el punto II.2.2 “Desarrollo alternativo de la agricultura”. A éstos se agregarían los siguientes:

Extensión

- a) Comprometer al Estado en el impulso del desarrollo tecnológico, con participación del sector no-gubernamental y universidades nacionales, estableciendo relaciones de cooperación con organizaciones campesinas.
- b) Incluir en el apoyo técnico, después de las adjudicaciones, la participación de instituciones públicas y no-gubernamentales que incrementen las capacidades administrativas de las unidades de producción rural.
- c) Que el Estado desarrolle una infraestructura de comercialización (información estratégica de mercados y acceso a mercados) y la ponga al servicio de los beneficiados de la RAI.

Inversión

El objetivo es incrementar las capacidades de acceso al mercado a través de un mejoramiento de la infraestructura productiva.

- a) Diseñar un plan de acción presupuestario en infraestructura vial, riego, centros de acopio, mercados locales, energía eléctrica y agua.
- b) Diseñar un plan de acción presupuestario en servicios de salud, educación e información.
- c) La producción y comercialización tiene que ser subsidiada en la fase de arranque bajo el criterio de lograr la sustentabilidad de la micro, mediana o gran empresa campesina por establecer.

A pesar que la RAI está estrechamente vinculada con el desarrollo agrario, la CNOC reconoce la importancia que juega el desarrollo no agrario para un proceso integral de desarrollo rural. Para eso se debe impulsar y fortalecer todas aquellas actividades económicas que generan un valor agregado a la producción campesina.

Otro factor de desarrollo que se debe tomar en cuenta en la realización de la RAI es el aprovechamiento de los recursos turísticos en áreas asignadas, donde el paisaje rural sea fuente alternativa de ingresos a través de la creación y expansión de servicios. Para este fin es necesario el fortalecimiento de formas alternativas del turismo (ecoturismo, agroturismo) por medio de la determinación de espacios territoriales para tal fin, como forma de aprovechamiento no agrícola de las adjudicaciones.

VII.6 Organización comunitaria y Reforma Agraria Integral

La organización comunitaria es un elemento conceptual clave para el éxito de la Reforma Agraria Integral, el cual depende en gran medida del proceso de desarrollo que se logre encaminar con el acceso a la tierra para grupos de campesinos. En este contexto es importante distinguir tres elementos organizativos a tomar en cuenta en la organización comunitaria para la Reforma Agraria Integral por separado:

- La organización para la producción
- La organización para la comercialización
- La organización para la tenencia y propiedad de la tierra

En Guatemala ha existido una fuerte tradición de tierras comunales y de la administración comunal de tierras que tiene sus raíces en tiempos prehispánicos y en los tiempos de la colonia española. Durante siglos, la corona española garantizó a las comunidades indígenas tierras comunales para asegurar su sobrevivencia por un lado, y su capacidad de pagar tributos, por otro lado. Sin embargo, esto no significa que se desarrollara una tradición en la

producción colectiva. Más bien, las unidades de producción a lo largo de la historia en general, han estado vinculadas con la familia o el clan familiar.

Con la Reforma Liberal, a partir de los años 70 del siglo XIX se vio afectado fuertemente el sistema comunal de administración de tierras. El Estado liberal expropió prácticamente una gran parte de las tierras comunales, sobre todo de la población indígena, otorgándolas a las manos privadas de finqueros (nacionales y extranjeros) con el fin de producción para la exportación.⁴⁴

Desde entonces, una opción para la población indígena y campesina de asegurarse “un pedazo” de tierra que le permita el sustento económico, ha sido contar con títulos de propiedad de tierra individuales. Es decir, la misma ideología capitalista de propiedad privada obligó a la población indígena y campesina a optar por un régimen de propiedad individual reconocido por el Estado, para asegurar la subsistencia familiar. En este contexto histórico, parece lógico que hoy en día entre la población indígena y campesina exista una fuerte disposición hacia la propiedad individual que cualquier esfuerzo de Reforma Agraria debe tomar en cuenta.

No obstante, a lo largo del siglo pasado surgieron dinámicas en la producción agrícola, como el desarrollo tecnológico de la “revolución verde”, la apertura comercial y la necesidad de buscar mercados a nivel internacional, que cada vez más, ponen en desventaja a los pequeños productores campesinos. Estas dinámicas agrícolas requieren nuevas fórmulas de organización productiva y comercial entre campesinos cuyas expresiones organizativas están en asociaciones campesinas, cooperativas, ECA etcétera.

Considerando el contexto señalado, para la realización de la RAI la CNOC propone una fórmula organizativa mixta que

⁴⁴ Para mayor detalle véase los artículos en J.C. Cambranes, “500 Años de lucha por la tierra: Estudios sobre la Propiedad Rural y Reforma Agraria en Guatemala. FLACSO, 1992.

combina copropiedad y la administración comunal de la tierra con la producción y comercialización individual y con elementos de la producción y comercialización asociada. En concreto la CNOC propone el siguiente marco organizativo:

- 1) La RAI debe beneficiar a grupos o comunidades de campesinos y campesinas. Es decir, el acceso y la propiedad de la tierra será organizado en copropiedad comunal y no de forma individual. De esta manera se evitará que una persona individual o una familia sea beneficiada individualmente por la RAI.
- 2) En cuanto a la administración y distribución de la tierra dentro de propiedad obtenida mediante la RAI, se debe contemplar tres formas de parcelas:
 - a) **La parcela individual pequeña** destinada al área de vivienda y huertos familiares (hortalizas, frutales, granos básicos y corrales para animales), el área debe ser como mínimo un cuarto de manzana y de preferencia debe contar con mini riego para que los campesinos inicien la diversificación de sus cultivos, adquieran nuevos conocimientos y experiencias de producción y comercialización.
 - b) **La parcela individual grande** destinada a la producción de granos para seguridad alimentaría y venta de excedentes; el área debe ser de 1 a 2 manzanas (en la región norte del país esta área puede ser mayor); el uso de la tierra en esta parcela debe de ir cambiando gradualmente de granos básicos hacia cultivos comerciales. La parcela individual grande debe estar dedicada a la especialización productiva de los campesinos, por lo que necesitarán gestionar la instalación de sistemas de riego, que les permitan planificar producciones escalonadas y lograr volúmenes constantes de producción de alta calidad que les asegure mantenerse y crecer en los mercados.
 - c) **Parcelas comunales** utilizadas como áreas de pastoreo para engorde o crianza, para la producción colectiva de productos agrícolas que requieren un mayor grado de asociación productiva y áreas de conservación ambiental destinada a la reforestación o

protección de nacimientos de agua, donde la organización de la comunidad debe asignar a los beneficiarios áreas de tierra específica para la plantación, y mantenimiento de especies forestales a fin de lograr su establecimiento, posterior manejo y aprovechamiento comunitario.

- 3) En las parcelas de uso colectivo todos los miembros de la comunidad deberán participar en su manejo y mantenimiento de forma coordinada. Para las parcelas pequeñas y las parcelas grandes de uso individual se emitirá un documento interno sobre el derecho de uso, tenencia y delimitación de linderos que asegure el derecho familiar sobre la parcela, impidiendo su reventa o la concentración de tierras dentro de la comunidad.
- 4) Para la administración de las tierras comunales, la comunidad debe elegir la forma que le parece más adecuada, según sus experiencias y tradiciones. Podrían ser formas de organización actualmente reconocidas por el Estado (asociación, cooperativa, etc.) o formas tradicionales según el criterio de la comunidad.
- 5) Para la comercialización de cultivos colectivos, la comunidad debe contar con una estructura organizativa que facilite el acceso a los mercados, así como la capacitación técnica, créditos y los insumos agrícolas. Esta organización para la comercialización también puede generar cultivos producidos de manera individual. Paralelamente puede existir también la posibilidad de comercialización individual de productos para el mercado local o regional.
- 6) Independientemente de la forma de organización, cada comunidad deberá tener un reglamento interno que regule la administración de la tierra, el trabajo comunal y la distribución de las ganancias obtenidas de los proyectos productivos comunitarios.
- 7) En todas las formas organizativas comunitarias legalmente reconocidas y no reconocidas, la participación de las mujeres al

nivel familiar y comunitario en la toma de decisiones acerca del uso y cuidado de la tierra así como el derecho a la copropiedad de la tierra debe estar garantizado. En este contexto, además se debe asegurar la participación de las mujeres como plena socia en las estructuras organizativas comunitarias formales (cooperativas, ECA, asociaciones etc.).

- 8) Las formas organizativas comunitarias para la administración de la tierra, la producción y la comercialización deben trabajar en estrecha vinculación con las estructuras comunitarias de organización para el desarrollo (COCODES, Comités Comunitarios de Desarrollo) y las estructuras de conducción política de la comunidad.

Es importante señalar que el marco organizativo comunitario que propone la CNOC para la Reforma Agraria Integral, no se entiende como *camisa de fuerza*, sino como un marco flexible que puede variar según las características productivas de la tierra, las experiencias organizativas y el criterio de las comunidades o grupos campesinos beneficiarios por la RAI. Sin embargo, el Estado debe garantizar dos elementos claves:

- a) Los sistemas organizativos indígenas y campesinos deben tener el reconocimiento y validez, según el criterio comunitario y no se les debe imponer un esquema occidental.
- b) El reconocimiento de las organizaciones indígenas y campesinas tiene que permitirles optar por privilegios como cualquier otra organización social.

VIII. Aspectos importantes de la RAI

VIII.1 Derechos e identidad de los pueblos indígenas y la Reforma Agraria Integral

Para la CNOC, la Reforma Agraria Integral esta vinculada estrechamente con los derechos y la identidad de los pueblos indígenas en tres momentos claves:

a) El reconocimiento del derecho histórico sobre la tierra

El despojo sistemático de la población indígena y campesina de sus tierras y su subordinación en un sistema de discriminación económico, social, cultural y político durante la colonial, a finales del siglo XIX, y durante buena parte del siglo XX, es una de las causas principales de la mala distribución de la tierra en Guatemala y de la falta de desarrollo en el campo. Con la implementación de la RAI, el Estado y la nación debe reconocer su responsabilidad histórica y realizar todas las medidas necesarias para enfrentar las consecuencias que vive la sociedad guatemalteca a causa de esta historia.

b) El reconocimiento de la función cultural de la tierra para los pueblos indígenas

La identidad indígena y campesina se construye a partir de la relación necesaria con la tierra. Existe una diferencia entre el significado occidental de “tierra” y el significado indígena y campesino. En el primer caso se entiende como “suelo mercancía”; y en el segundo, como “tierra-madre/ padre, nuestro/a y como ser divino”. Pero es a la vez un bien de “poder”, símbolo de prestigio y valor, un “regalo de los antepasados”, que pertenece

en grados diferentes a la comunidad, al patrilinaje (como patrimonio ancestral), y a la familia. La producción de granos básicos significa un fuerte vínculo entre la cultura y la tierra, sin embargo, no significa una limitación en cuanto a la producción de productos para la comercialización.⁴⁵

La justificación de un proceso de transformación agraria desde el punto de vista cultural, apunta también, a fortalecer el vínculo que se ha mantenido como población indígena y campesina con el medio ambiente rural.

c) El reconocimiento de prácticas organizativas y productivas

La recuperación y el fortalecimiento de prácticas organizativas y productivas de los pueblos indígenas es parte esencial de su reconocimiento y debe reflejarse en la Reforma Agraria Integral. El éxito de una reforma agraria depende en gran medida de la aplicación de formas organizativas en cuanto a la tenencia y el uso de la tierra, que están reconocidas, aceptadas y practicadas por las comunidades. Por eso, la RAI debe orientarse a las siguientes líneas:

- Los sistemas organizativos indígenas deben tener personalidad jurídica definida según el criterio comunitario y no debe imponérseles un esquema occidental.
- El reconocimiento de las organizaciones indígenas tiene que permitirles optar a privilegios como cualquier otra organización social.
- Recuperación de tecnología indígena.

⁴⁵ Grünberg G. (2002) Tierras y territorios indígenas en Guatemala FLACSO.

VIII.2 El rol del Estado

La reforma agraria considerada como un proceso de transformación social inscrito en un contexto de democracia, requiere replantear la relación del Estado con la sociedad. La razón más importante para justificar tal replanteamiento es la exigencia que ha habido en los últimos años en torno a la reducción de la participación del Estado como regulador social y económico. La economía rural se ha visto afectada por la introducción de medidas de ajuste, que no le han favorecido de modo alguno, al haber sido reducida la inversión en infraestructura productiva, eliminación de instituciones de extensión y restricciones al crédito.

En la defensa a ultranza de la restricción del Estado no se considera que la falta de desarrollo rural termina por dificultar el desarrollo de las capacidades humanas y resulta en una serie de efectos negativos para toda la sociedad. “La pobreza [...] rural representa un enorme desperdicio de recursos productivos, y una fuente de externalidades negativas para el resto de la sociedad a través de la migración que desplaza la pobreza hacia el sector urbano”.⁴⁶

De esta manera, una de las justificaciones de mayor peso para impulsar un proyecto de reforma agraria en condiciones de atraso social y económico es que éste puede llegar a ser “un buen negocio” para todos, entendiendo que tal proyecto puede tener implicaciones positivas en el conjunto de la economía y de la sociedad. Existen suficientes pruebas en la historia de Guatemala, de que la falta de acceso a la tierra y de inversiones masivas para el desarrollo rural generan dinámicas como el descontento social, conflictos agrarios y luchas por la tierra, que sólo pueden ser controlados por un Estado autoritario y represivo. Además, la falta de seguridad jurídica sobre la tierra, en esencia no es un problema legal sino social y político. Para que el Estado puede garantizar la propiedad

⁴⁶ Alain D´Janvry y Elisabeth Sadoulet (2001) La inversión en desarrollo rural es buen negocio en Echeverría R. Desarrollo de las economías rurales. BID.

sobre la tierra es sumamente importante que se atienda a las necesidades de toda la población, sobre todo a la población sin tierra, los pequeños productores y trabajadores agrícolas.

Por eso no cabe duda, que para una implementación exitosa de la RAI se tendría que contar con un Estado fuerte, pero a la vez participativo, fortalecido y transparente en sus estructuras y de buena voluntad respecto del planteamiento de la reforma agraria. En este contexto, es importante señalar la necesidad de una reestructuración de la institucionalidad agraria existente. En el proceso de implementación de la RAI se debe cambiar fundamentalmente el papel y el funcionamiento de FONTIERRAS y de las otras instituciones del Estado dedicadas al tema agrario, o más bien, se debe crear una verdadera institucionalidad agraria dedicada a la implementación de la RAI en sus diferentes etapas.

VIII.3 Garantizar el derecho a la alimentación: una obligación del Estado

Con la firma del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales (PIDESC), junto con 148 Estados que forman parte de este tratado, Guatemala ha asumido la obligación de respetar el derecho internacional y de proteger estos derechos humanos.

Sin embargo, la Organización Internacional de Derechos Humanos FIAN constata en su último informe sobre la situación, en cuanto al derecho de alimentación en Guatemala: “La situación actual de pobreza, desnutrición y hambre, no sólo refleja el incumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno a través de los Acuerdos de Paz, sino también una violación del derecho internacional, es decir en concreto, de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de la población.”

El concepto del derecho a una alimentación adecuada establece como criterios fundamentales que, la alimentación sea nutritiva y culturalmente adecuada, que se efectúe en dignidad y que sea sostenible. Para garantizar estos criterios, los grupos vulnerables

tienen que disponer de los recursos productivos y/o de los ingresos suficientes para poder alimentarse de manera adecuada. La idea básica es que estos grupos no dependan de ayuda alimentaria, sino que sean capaces de alimentarse a ellos mismos.

En este contexto se desarrolla una obligación clave del Estado en cuanto al cumplimiento de los DESC. El Estado debe garantizar estos derechos a aquellos grupos que todavía no los pueden realizar, por falta de recursos productivos o de un salario que cubra las necesidades básicas. Como una medida gubernamental para lograr este fin, el PIDESC en su artículo 11.2 establece la reforma del sistema agrario. De esta manera FIAN concluye: “Teniendo en cuenta la excesiva concentración de tierra y la multitud de familias campesinas sin tierra, la reforma agraria se convierte en un asunto de derechos humanos, en una obligación gubernamental relativa al derecho a la alimentación de las familias campesinas que viven en extrema pobreza.”⁴⁷

VIII.4 La regionalización de la Reforma Agraria Integral

Aunque la propuesta de Reforma Agraria Integral de la CNOC es un planteamiento político nacional, es importante subrayar que el diseño y la aplicación de la RAI debe tomar en cuenta la diversidad de las condiciones regionales del país. De esta manera se puede hablar de una variedad de “reformas agrarias” que resultan del planteamiento político nacional, correspondiendo a las condiciones sociales, económicas, culturales, geográficas, agronómicas y ecológicas de las regiones.

En este sentido existen dos aspectos centrales para garantizar la regionalización del proceso de la RAI:

- 1) **La descentralización del Estado**, sus estructuras de toma de decisión y de ejecución en el marco de un fortalecimiento del

⁴⁷ FIAN Internacional. El Derecho a la Alimentación en Guatemala. Informe 2004.

poder local y regional para asegurar la definición y formulación de las necesidades en cuanto a la aplicación de la RAI en las mismas regiones.

- 2) **El ordenamiento territorial** como condición básica para la asignación de los recursos naturales en el proceso de realización de la RAI.

VIII.4.1 Descentralización

La descentralización es un proceso político-administrativo orientado en dos vías; por una parte, desde el Estado se busca flexibilizar y hacer eficiente la administración pública, mediante la delegación de funciones hacia los órganos regionales y locales públicos. Por otra parte, se busca fortalecer la participación ciudadana como una alternativa democrática en la toma de decisiones, en donde se modifiquen las relaciones de poder en detrimento del autoritarismo/ centralismo del Estado y el fortalecimiento civil. La actual propuesta de descentralización fue impulsada a partir de los Acuerdos de Paz; y las figuras legales se concretizaron en la Ley de los Consejos de Desarrollo y el Código Municipal.

La falta de coherencia por parte de las instituciones del Estado que actúan en el ámbito local y departamental en cuanto a la ejecución de las obras públicas, junto a la politización de las instancias de coordinación, han impedido la puesta en marcha de políticas de desarrollo según los postulados que dieron origen a la propuesta de descentralización. Una muestra fehaciente de la incapacidad del Estado en darle sentido a la propuesta se refleja en la discusión de la estrategia de reducción de la pobreza, que presupone la participación a niveles municipales y departamentales, de las instituciones del Estado y la población. La iniciativa no ha tenido el nivel de ejecución esperado.

Ante esta situación demandamos fortalecer la participación popular de siguiente manera:

- a) Establecer las necesidades y potencialidades de cada región, a través del trabajo conjunto de los Comités Comunales de Desarrollo, junto al trabajo iniciado por las Oficinas de Planificación Municipal.
- b) Establecer, por medio de las organizaciones comunitarias, municipales y departamentales de desarrollo, las necesidades de acceso a recursos como la tierra y la ejecución pública de mecanismos de distribución.
- c) Vincular el trabajo de las organizaciones pro tierra y comités de desarrollo en la fiscalización de la acción pública en cuanto a adjudicaciones, planes de desarrollo y ejecución de fondos.

VIII.4.2 Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial resulta ser una herramienta fundamental para hacer eficiente la asignación de recursos y diseño de planes de adjudicación y desarrollo, según las características agroecológicas territoriales que se definirán a partir de la ejecución del catastro. El objetivo del ordenamiento territorial es lograr un desarrollo armónico a partir de los recursos físicos y humanos del país. A través del ordenamiento territorial, se pretende alcanzar un mayor y mejor nivel de utilización conjunta de los recursos naturales, ambientales, económicos, sociales y culturales, según estos se ubiquen a lo largo de la geografía nacional. El propósito es establecer una coordinación administrativa por división territorial con características definidas.

En lo que respecta a una iniciativa de reforma agraria se tiene que partir del análisis de las condiciones económicas, sociales y culturales en que subsiste la población rural. El reconocimiento de la diversidad y la especificidad de los espacios territoriales definidos en regiones y zonas. Con base en este esfuerzo se puede proceder a la formulación y ejecución de la política pública de desarrollo rural.⁴⁸

⁴⁸ Cesar Eduardo Ordóñez Morales *Regiones y zonas agrarias de Guatemala*. Cuadernos de Investigación No. 15, AVANCSO.

Modificaciones legales

- a) Introducir modificaciones a la Ley del Organismo Ejecutivo, artículo 29, inciso c) haciendo extensivo a todo el territorio nacional la Ley de Ordenamiento Territorial.
- b) Aprobar la Ley de Catastro como fue presentada por la Comisión Paritaria al Congreso de la República

VIII.5 Hacia un nuevo modelo de desarrollo: Una estrategia frente a la globalización

El Tratado de Libre Comercio con los EUA es un paso más en un proceso de apertura comercial que desde hace 20 años tiene un impacto negativo en la economía campesina. En este contexto el TLC RD-CAUSA apunta hacia un modelo de desarrollo que se dirige casi exclusivamente al sector no-tradicional de agro-exportación, dando por caducada la economía campesina, supuestamente por no poder competir en un mundo globalizado. En continuación de los argumentos liberales del siglo XIX, las prácticas económicas que ejerce la población indígena y campesina, es decir la mayoría de la población guatemalteca, se vincula con el término “tradicional”, el cual en el pensamiento (neo)liberal significa lo mismo que “pobreza, atraso y subdesarrollo”. En esta lógica, para combatir a la pobreza hay que hacer “desaparecer” a la población indígena y campesina, lo cual es uno de los objetivos principales del modelo de desarrollo afianzado por la apertura comercial.

Ante este escenario, el reto para el movimiento campesino es contribuir a la formulación y aplicación de un modelo de desarrollo diferente, como núcleo de una estrategia campesina frente a la globalización. Un elemento clave en este contexto es la revalorización de la economía campesina, a la cual debe contribuir la Reforma Agraria Integral. A corto y mediano plazo vemos la RAI como parte central de una estrategia en protección de la economía campesina ante las formas de apertura comercial dominantes, fortaleciendo la producción nacional de granos básicos y asegu-

rando de esa manera la seguridad y soberanía agraria. Sin embargo, a largo plazo, la reforma agraria debe formar la base de un nuevo modelo productivo en el cual la o el productor(a) campesina tiene una producción diversificada y tecnificada, puede producir para su propia seguridad alimentaria igual que para los mercados locales, regionales, nacionales y centroamericanos. También produce para los mercados internacionales, siempre buscando la comercialización más directa. Es un concepto más integral, que revaloriza la economía campesina en un contexto capitalista, incluyendo elementos emprendedores sin que el campesino se convierta automáticamente en el empresario clásico.

Anexo: Propuesta de reformas constitucionales

La CNOC propone los siguientes cambios en la Constitución Política de la República

- **Artículo 39. Propiedad Privada.** Se garantiza la propiedad privada. Toda persona puede disponer libremente de sus bienes de acuerdo con la ley. La propiedad privada de los medios de producción se garantiza en función social y sin menoscabo de la garantía a las formas de propiedad comunal, colectiva, de la propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular contempladas en los artículos 67 y 68 de la constitución Política de la República.

El Estado garantiza el ejercicio de este derecho y deberá crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de todos los guatemaltecos.

- **Artículo 40. Expropiación.** En casos concretos, la propiedad privada podrá ser expropiada por razones de utilidad colectiva, beneficio social o interés público.

La indemnización al propietario deberá ser previa y de ser posible para el Estado en moneda efectiva de curso legal, o con bonos del Estado pagaderos en un plazo máximo de diez años, o por permuta.

El bien afectado se justipreciará por expertos, tomando como base su valor declarado en matrícula fiscal y las mejoras de que haya sido objeto.

Sólo en caso de guerra, calamidad pública o grave perturbación de la paz puede ocuparse o intervenirse la propiedad, o expropiarse sin previa indemnización, pero ésta deberá hacerse inmediatamente después que haya cesado la emergencia. La ley establecerá las normas a seguir con la propiedad enemiga.

La forma de pago de las indemnizaciones por expropiación de tierras ociosas, se hará en la misma forma que se preceptúa en el tercer párrafo de este artículo, pero el valor a pagar será el de una tercera parte. En ningún caso, el termino para hacer efectivo dicho pago podrá exceder de diez años.

La expropiación de excesos de tierras, procede hacerse sin pago de indemnización alguna, a fin de que el Estado las adjudique a campesinos sin tierra o con muy poca.

- **Artículo 41. Protección de derecho de propiedad.** Por causa de actividad o delito político se prohíbe la confiscación de bienes y la imposición de multas confiscatorias. En caso de delito de narcoactividad se confiscarán bienes muebles e inmuebles.
- **Artículo 125. Explotación de recursos naturales no renovables.** La explotación de hidrocarburos, minerales y demás recursos naturales no renovables, deberá ser conforme a los intereses de la nación y hacerse en forma técnica y racional y, de ninguna manera si causa daños a la silvicultura, al potencial hidráulico, a los ecosistemas y al medio ambiente del país.

La presente edición de **Propuesta de Reforma Agraria Integral**, se terminó de imprimir en los talleres de MAGNA TERRA EDITORES en junio de 2005.
El tiro sobre bond 80 gramos consta de 1,000 ejemplares.