

Jeremy Armon
Richard Wilson
Gustavo Palma Murga
Tania Palencia
Rachel Sieder

Guatemala 1983 - 1997
¿Hacia dónde va la transición?

FLAUSO - Biblioteca

GUATEMALA 1983 - 1997

¿Hacia dónde va la transición?

Jeremy Armon

Rachel Sieder

Richard Wilson

Gustavo Palma Murga

Tania Palencia



DEBATE 38

327.172

G918 Guatemala 1983 - 1997 : ¿hacia dónde va la transición? / Jeremy Armon... [et. al]. -- Guatemala : Conciliation Resources / FLACSO, 1997.
126 p. ; 21 cms.

1 HISTORIA 2 TIERRA 3 PAZ
4 TENENCIA DE LA TIERRA
5 CONFLICTO ARMADO
6 COOPERACIÓN INTERNACIONAL
7 VIOLENCIA

320
Ar55qu

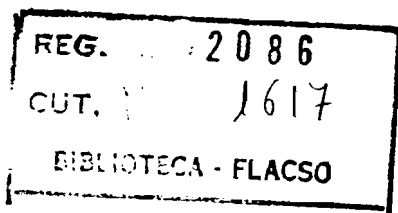
Esta es una publicación de FLACSO-Programa Guatemala, bajo los auspicios del Conciliation Resources, institución no gubernamental, con sede en Londres.

Diseño de portada: Rossina Cazali

Los criterios expresados en este libro son de la exclusiva responsabilidad de sus autores.

Impreso en Editorial Serviprensa C.A.

3a. avenida 14-68, zona 1
Guatemala, Guatemala, 1998
Teléfonos: 2325424, 2329025
Fax: 2320237



ÍNDICE

Presentación / 11

Prefacio / 13

Jeremy Armon

Rachel Sieder

Richard Wilson

Contexto histórico / 21

Las raíces del conflicto / 23

La agudización del conflicto / 26

Gobierno civil / 29

Las negociaciones / 30

Conclusiones / 32

Actores clave en el proceso de paz / 35

Conciliation Resources

Antagonistas nacionales / 37

Los militares

El sector privado

Los rebeldes

Sociedad política y el Estado civil

La oposición civil

Instituciones nacionales para la paz / 41

Comisión Nacional de Reconciliación

La Conferencia episcopal de Guatemala

La Comisión gubernamental de paz -COPAZ-

La Asamblea de la sociedad civil -ASC-

Participantes internacionales / 44
Gobiernos regionales
Gobiernos extrarregionales
Donantes internacionales
Naciones unidas

*Verdades violentas: las políticas de
recordar el pasado en Guatemala / 49*
Richard Wilson

Cabildeando para una comisión de la verdad / 52
El Acuerdo sobre la comisión de la verdad / 53
Escaramuzas alrededor de la verdad / 56
Reacciones al Acuerdo / 59
El Proyecto de recuperación de la memoria histórica / 60
¿Reconciliación a través de amnistía? / 62
Reforma de la justicia penal / 63
El papel de MINUGUA / 65
Retardos en el establecimiento de la
Comisión para el esclarecimiento histórico / 67
Conclusiones / 67

*El Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación
agraria y la problemática de la tierra en Guatemala / 71*
Gustavo Palma Murga

El contexto socioeconómico actual / 73
La problemática de la tierra a la luz
de la historia de Guatemala / 76
El Acuerdo socioeconómico y situación agraria
como opción para la solución de la
problemática socioeconómica nacional / 79
Las perspectivas del Acuerdo en la actual coyuntura en
términos de la resolución de la problemática agraria en Guatemala / 83

Entre los hilos de la nueva cultura / 87
Tania Palencia

No hay sistema que articule los escenarios de la paz / 91

¿Estado o sociedad? / 96

Nuevo papel de la comunidad internacional / 98

Derechos indígenas y poder local / 103

Rachel Sieder

Etnicidad y pobreza / 106

Guerra civil y población maya / 107

Las políticas de identidad / 109

Las negociaciones en el AIDPI / 111

AIDPI - Posibilidades y debilidades / 118

Perspectivas para el futuro / 121

EL ACUERDO SOCIOECONÓMICO
Y SITUACIÓN AGRARIA Y LA
PROBLEMÁTICA DE LA TIERRA
EN GUATEMALA
Gustavo Palma Murga

El contexto socioeconómico actual

En el ámbito político, la sociedad guatemalteca contemporánea vive una época de promesas y perspectivas. La firma de la Paz Firme y Duradera celebrada en diciembre de 1996 cierra una larga noche de exclusión y confrontación originada en 1954 luego de la caída del gobierno del presidente Jacobo Arbenz Guzmán. La apertura política es ahora real, a pesar de múltiples obstáculos, vacilaciones e indecisiones. Corresponde a la sociedad civil apropiarse de estos espacios, dar nuevos contenidos a las diversas manifestaciones de expresión política existentes, o bien, generar otras más acordes con sus inquietudes y necesidades.

Sin embargo, en el plano económico aún no se superan las formas tradicionales de reproducción del modelo económico dominante. Esta situación es evidente con sólo observar los índices de pobreza existentes en el país. Un gran porcentaje de la población guatemalteca -sobre todo indígena- vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, situación que evidencia que la sociedad guatemalteca aún se encuentra enmarcada en un modelo reproductivo estructural anacrónico y crítico, el cual sólo puede ser entendido como resultado de un largo proceso histórico.¹

Como explicación central a esta situación puede enunciarse la dependencia que Guatemala aún tiene, en gran medida, de la tierra para su reproducción

1 En 1995 el Banco Mundial publicó un informe sobre las condiciones de pobreza existentes en Guatemala. Las cifras básicas presentadas indicaban que aproximadamente un 75% de la población vivía en condiciones de pobreza y casi un 58% en extrema pobreza. Guatemala estaba clasificada como uno de los países con más altos niveles de pobreza en el mundo. Ser pobre, según dicho informe, significa no disponer de los suficientes ingresos para acceder a un mínimo vital de bienes y servicios. Y ello no puede ser de otra manera dado que, como apunta ese documento, el salario mínimo que devengaba en 1989 un trabajador del campo en el altiplano occidental era de US\$1.35 diario y una mujer apenas US\$0.76. Los niveles salariales no han experimentado mayor incremento desde entonces. En la actualidad, un trabajador temporal en labores de corte de café no llega a percibir más allá de US\$3 diarios. Este documento, además, destacaba que el problema de la pobreza se reproducía en un entorno de enormes desigualdades, sobre todo a partir del régimen de propiedad de la tierra existente. A lo que se añadía el escaso acceso que dicha población tenía a los servicios básicos de salud, educación y vivienda. *Guatemala. An assessment of poverty.* April 17, 1995. Document of the World Bank.

económica. Los datos censales y los indicadores económicos más recientes confirman dicho postulado: de los más de 8 millones de habitantes que oficialmente tiene contabilizados el país según el último censo, un 67% de ellos vive en el área rural. Por otro lado, sobre el total de la población económicamente activa un 52.5% se encuentra inserta en actividades agrícolas, siguiéndole luego un 13% en la industria manufacturera, textil y alimenticia y en tercer lugar un 9.5% en el comercio.²

Esta situación se origina, fundamentalmente, en el rígido esquema de distribución de la tierra existente en el país expresado en la convivencia de formas antagónicas de propiedad de la tierra, condensadas en el latifundio y el minifundio.

Las cifras del último censo agropecuario, realizado en 1979, indican que un 87% de las unidades productivas se ubica en el rango de microfincas y fincas subfamiliares (menores de 7 hectáreas). Este tipo de propiedades, con esta extensión y en el contexto de la estructura agraria, no garantizan que los productos ahí obtenidos satisfagan las necesidades básicas de una familia campesina. Este grupo de unidades productivas equivale, apenas, al 15% del total de tierras poseídas a título individual, familiar. Mientras que en el extremo opuesto, las propiedades rurales mayores de 45 hectáreas (llamadas fincas multifamiliares) equivalen a un 66% de la tierra poseída y representan apenas un 3% de las unidades productivas existentes.

Es importante destacar, según dicho censo, que sobre la superficie total del territorio nacional (15.462,238 manzanas) sólo un 38.1% (5.892,609 manzanas) fue censado como fincas individuales, privadas. De este porcentaje, un 30.6% era utilizado en cultivos anuales, un 11.6% en cultivos permanentes, un 27.2% en pastos, un 27.1% en bosques y un 3.4% en otros usos (arenales, lechos de ríos, etc.). O sea que sobre el total de tierras registradas y utilizadas, apenas un 42.2% estaba dedicado a actividades agrícolas.

Obsérvese el alto porcentaje de tierra dedicada a los cultivos anuales (30.6%), identificados fundamentalmente con los granos básicos, aunque entonces también

2 Los resultados obtenidos en el último censo realizado en el país en 1994 dieron la cifra de 8.331,874. Sin embargo, han sido formuladas serias críticas a dichos datos, considerándoseles de escasa confiabilidad. Contrastan, por ejemplo, las cifras proyectadas por la Secretaría General de Planificación Económica, que indican que la población total del país sobrepasaría los 10 millones para dicha fecha. Cfr. Instituto Nacional de Estadística. *República de Guatemala. Características Generales de Población y Habitación*. Guatemala, 1996.

se incluía el algodón, destinado en un gran porcentaje a la exportación y cuya relevancia era mínima en relación con el total de este rubro.³

Contrasta el bajo porcentaje de superficie utilizada para los cultivos permanentes (entre los que se encuentran el café, la caña de azúcar, el cardamomo, hule, etc.) con el de la tierra dedicada a los cultivos anuales. Este dato evidencia la asimétrica relación que existe entre el uso de la tierra para cultivos de subsistencia y los de agroexportación y, sobre todo, en su significativa incidencia en la generación del PIB.⁴

A dicha situación se añadiría que estos usos del suelo se dan de manera "alterada". Por un lado, buena parte de los cultivos anuales se generan en tierras de vocación forestal, tal el caso de los granos básicos cultivados en el altiplano, o el de las tierras de Petén donde la ampliación de la frontera agrícola para usos no adecuados ha significado la destrucción de importante masa de bosque. Por otro lado, grandes extensiones de tierra con vocación para cultivos anuales son utilizadas en pastos, como ocurre en la costa sur.⁵

Estos usos alterados repercuten negativamente en un acelerado desequilibrio ecológico. A su vez, son consecuencia inevitable del régimen de propiedad de la tierra existente.

Este antagonismo en dicho régimen de propiedad aún vigente se traduce y genera, además, una abrumadora concentración de recursos, servicios e insumos en ciertas áreas urbanas -sobre todo la capital-, en la canalización preferencial del crédito bancario hacia las actividades de agroexportación y, sobre todo, en el abandono crónico de la población rural que, no sólo la propietaria de microparcels sino más aún los campesinos sin tierra, no llega a cubrir las necesidades básicas para su subsistencia con esos jirones de tierra.

3 Durante el periodo 1972-1990 el cultivo del algodón alcanzó su momento de mayor auge en los años 1977-79 (c/175,000 manzanas cultivadas). Luego principió a decaer, al extremo que en 1990 el área cultivada era de 51,800 manzanas. El porcentaje que esta área cultivada significaba sobre el total de cultivos anuales -en 1979- era de apenas 0.18%.

4 Las actividades económicas agropecuarias, concentradas básicamente en la agroexportación, generan entre un 27/29% del PIB.

5 Por otro lado, se dice que ya no existen tierras baldías nacionales. De las 110,205 hectáreas que aún son consideradas como tales, la mayoría ha sido declarada áreas protegidas o reservas biológicas. Por último, y siempre de acuerdo con dicho censo, sólo quedan 56 fincas registradas a nombre de la nación, con una superficie de 95,130 hectáreas.

La producción cafetalera y azucarera continúa siendo importante pilar en la generación del PIB. Esta última incorporando nuevas tecnologías que apuntan, cada vez más, a una menor utilización de fuerza de trabajo humana. Por otro lado, se han estado introduciendo nuevas variedades de cultivos, llamados “no tradicionales” en ciertas áreas de la región altiplánica (caracterizada por la fuerte presencia del minifundio). También es importante señalar el impulso que están recibiendo ciertos renglones de la llamada agroindustria, destinada sobre todo a los mercados europeo y estadounidense. Sin embargo, el esquema de tenencia de la tierra continúa inalterable.

Estas nuevas modalidades en el uso de la tierra apuntan, sobre todo en el caso de los productos “no tradicionales”, a una explotación intensiva del suelo, con el consecuente desgaste debido al uso de agroquímicos, así como a los problemas de disponibilidad de créditos para financiar los gastos familiares, el proceso productivo y de distribución.

A esta situación se añadirían, en el ámbito social, las crecientes demandas de tierra que se escuchan en muchos puntos del territorio nacional, lanzadas por diversas organizaciones campesinas que reivindican derechos ancestrales sobre la tierra, así como mejores prestaciones laborales. En un nivel más álgido, se han producido sucesivas ocupaciones de tierras por parte de campesinos, las que en varios casos han traído como cauda trágicos desenlaces. Es importante mencionar, igualmente, los conflictos que se han desencadenado entre algunas comunidades que reclaman derechos sobre porciones de tierra en detrimento de otras.⁶

Por último, es importante señalar que Guatemala no dispone de un marco jurídico específico que regule lo agrario. Al no existir tradición en la legislación en cuanto a la aplicación de una normativa jurídica agraria, las sucesivas autoridades de turno han implementado medidas inmediatas, de corto plazo, que posponen la búsqueda de soluciones a largo plazo para esta problemática específica.

La problemática de la tierra a la luz de la historia de Guatemala

Las estructuras sobre las que descansa el modelo económico imperante son añejas de más de un siglo. Fueron implantadas bajo condiciones coyunturales autoritarias que atendían fundamentalmente las necesidades de hegemonía económica de los sectores dominantes de un naciente Estado impregnado fuertemente por

6 Se estima que en el transcurso de los últimos 12 meses se han producido más de medio centenar de conflictos de tierras en diversos puntos de la geografía nacional.

su pasado colonial. Si no se tienen presentes esos orígenes, no es posible entender lo difícil y complejo que le resulta al país dar un salto cualitativo hacia un nuevo modelo de desarrollo económico.

De un modelo mercantilista colonial parasitario que se prolongó hasta mediados del siglo XIX, en el que un reducido sector comercial acumuló las funciones de intermediación con el mercado internacional, se dio un salto cualitativo a otro estrechamente vinculado a la expansión del cultivo del café. Modelo estimulado por los sucesivos gobiernos liberales desde finales del siglo pasado, sobre todo por el hecho de que, a través de él Guatemala modificó y modernizó profundamente su estructura productiva en función de su necesaria vinculación al mercado externo.

En la práctica, sin embargo, dicho modelo implicó el afianzamiento de un sistema de exclusión económica y social, en el que volvieron a actualizarse mecanismos coloniales de explotación económica y marginación social.

El latifundio, cafetalero sobre todo, se expandió y consolidó a expensas de la apropiación de tierras baldías, pero también como resultado de la sistemática destrucción de las que eran poseídas a título colectivo por pueblos y comunidades.⁷

La casi paralela inserción del enclave bananero estadounidense en esa misma época tuvo escasa incidencia en términos de la captación de beneficios económicos por parte del Estado guatemalteco. La consolidación y expansión que éste experimentó a lo largo de la primera mitad del siglo XX no repercutió en la economía nacional más allá de la contratación de la fuerza de trabajo necesaria para el desarrollo de esta actividad.

La sucesivas dictaduras que caracterizan la historia política guatemalteca del siglo XX estuvieron supeditadas a los intereses de la caficultura. El Estado, durante todo este tiempo, sirvió de facilitador para el afianzamiento y permanencia de las estructuras económicas generadas en torno al café.

7 Uno de los principios enunciados por ideólogos y políticos de esa época fue el de que la propiedad de la tierra en forma individual garantizaba un mejor rendimiento en su explotación. Bajo tal pretexto, se obligó a muchas comunidades a destruir, lotificando sus tierras ejidales y comunales. Un efecto inmediato de la aplicación de esta política fue "arrojar" forzosamente al mercado laboral a gran cantidad de fuerza de trabajo, lo que favorecía su disponibilidad para las tareas permanentes y estacionales del café. A ello se añadió la constante promulgación de leyes laborales eminentemente coactivas y explotadoras.

Durante el período 1944-54 se buscó modificar dicha estructura, fundamentalmente a partir de una serie de políticas económicas que buscaban modernizar la economía y, de paso, liberar al campesino de las ataduras que le ligaban al sistema latifundio/minifundio fortalecido en torno al cultivo del café a lo largo de todos esos años. Se consideró, entonces, que a partir de la implementación de una reforma agraria se transformaría al campesino en un agente económico activo, lo que incidiría en el despegue de otras ramas productivas como la industrialización del país. Esta medida, apoyada por otras de carácter estructural permitirían, a su vez, una mayor autonomía económica al país.

Sin embargo, dicho proyecto económico, al igual que el proceso político democratizador, fue abortado por los sectores latifundistas afectados por la reforma agraria, conjuntados con la CIA, por considerarlo un atentado al sistema de privilegios imperante desde 1871.

A partir de entonces las medidas que se han implementado a nivel gubernamental y empresarial en términos de la transformación eficaz del modelo económico han sido reformistas, poco eficaces y de escasa repercusión social. Los altos niveles de pobreza existentes, por ejemplo, son más que elocuentes en cuanto a la nula erradicación de los profundos problemas sociales que padece la sociedad guatemalteca en su conjunto.

El conflicto armado interno, en su prolongado desarrollo, asumió estas características estructurales como parte de su proyecto político. Sin embargo, las condiciones bajo las que se impulsó no permitieron que éste se llegara a consumir. El posterior proceso de negociaciones de paz realizado entre las partes beligerantes, implementado bajo una fuerte presión internacional, ha colocado al país ante una encrucijada que supone -en teoría- impulsar nuevas opciones para solventar los ancestrales problemas que padece. Dicha implementación, según los acuerdos suscritos, dependerá de la participación de la sociedad en su conjunto pero, sobre todo, de la voluntad política que manifiesten los sectores que detentan el poder económico para encarar dichos retos con sentido nacionalista y visión de futuro, de largo plazo.⁸

8 De acuerdo con un análisis realizado recientemente por ASIES (*Tenencia y uso de la tierra*. Guatemala, 1995) las demandas de tierra existentes en el INTA, FONATIERRA, CEAR y las provenientes de los conflictos de invasiones actuales, se calcula que habrá unas 50,000 familias demandando tierras. No se incluye a los desmovilizados del ejército/guerrilla como resultado de la desmovilización acordada en la firma de la paz.

A nivel hipotético, si se quisiera otorgar un mínimo de 3.5 hectáreas (5 manzanas) por familia a los

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria como opción para la solución de la problemática socioeconómica nacional

En diciembre de 1996 se firmó en la ciudad de Guatemala el Acuerdo de Paz Firme y Duradera entre el gobierno y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. De esta manera se daba por concluido formalmente un conflicto armado interno de más de 30 años. Este acto, protocolario en sí, estuvo precedido por un largo proceso de negociaciones, discusión y firma de una serie de acuerdos relacionados con temas específicos vinculados a aspectos centrales de la realidad nacional.

Uno de los acuerdos previamente firmados por las partes es el relacionado con la situación socioeconómica y la problemática de la tierra, suscrito el 22 de octubre de 1996.⁹ Este documento también estuvo precedido por una discusión bastante amplia y a diversos niveles que se tradujo en una serie de propuestas sectoriales como la presentada por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), en julio de 1994;¹⁰ el documento de consenso elaborado por la Asamblea

309,000 trabajadores sin tierra (de 20 años y más) que no tienen empleo permanente y a los 167,000 minifundistas (que poseen menos de 0.7 hectáreas: 1 manzana) se requeriría de 1.160,000 hectáreas para poder beneficiar a 476,000 campesinos. En tal sentido, para introducir cambios en la estructura agraria que permitan soluciones eficaces y duraderas no basta con comprar y distribuir tierras sino que deben ponerse en marcha diferentes políticas y acciones. En otras palabras, mientras no se enfrente esta problemática con visión amplia, de futuro, nacional; mientras no exista un proyecto de nación nuevo, visionario, Guatemala estará condenada a reproducir su pobreza y los graves problemas que de ella se derivan.

9 “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”. México, 6 de mayo de 1996. En: *Acuerdos de Paz. Julio 1991 - septiembre 1996*. Asamblea de la Sociedad Civil (Guatemala, 1996)

10 Se trata de un documento en el que la demanda central es la modificación del actual régimen de propiedad de la tierra, al igual que el otorgamiento de mayores derechos a los campesinos para la gestión de los recursos naturales. Contiene cinco puntos específicos de demandas (derechos campesinos, democratización del uso, tenencia y propiedad de la tierra, asistencia técnica y financiera, desarrollo de instituciones estatales de apoyo, y reformas constitucionales). Se exige la modificación del régimen de propiedad privada de la tierra y la tenencia y uso social de la misma. Democratización del uso, tenencia y propiedad de la tierra. Guatemala, julio de 1994.

de la Sociedad Civil (ASC) en septiembre del mismo año;¹¹ así como los planteamientos generales formulados por el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF) en diciembre de 1994.¹²

El Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria está estructurado en cuatro grandes apartados: democratización y desarrollo participativo, desarrollo social, situación agraria y desarrollo rural, y modernización de la gestión pública y política fiscal. Además, está precedido por una serie de considerandos generales referidos a la problemática socioeconómica, así como los retos y responsabilidades que de ésta se desprenden para la sociedad guatemalteca.

El tercer apartado que se refiere concretamente a la situación agraria y desarrollo rural, se inicia formulando la siguiente declaración:

La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que

11 Este documento recoge y sintetiza las discusiones sostenidas por los diversos sectores integrados en la ASC. Contiene una visión más técnica y ponderada sobre el problema. Parte de consideraciones generales sobre cuál debería ser el modelo económico a implementar en el país ("Es necesario efectuar cambios en la naturaleza primaria de la producción, en una forma gradual, a efecto de generar no sólo mayores niveles de producción, sino también para viabilizar la inserción de la economía nacional dentro del proceso de globalización.", por lo que se impone la explotación "racional, eficaz y eficiente de la tierra..." También se sugiere introducir la noción de tenencia y uso de la tierra en función social, y se insiste en la necesidad de impulsar un corpus jurídico agrario. Se trata de una propuesta que introduce las tradicionales reivindicaciones campesinas pero contextualizándolas en las tendencias actuales de desarrollo económico. Asamblea de la Sociedad Civil. Propuestas de Consenso. "Aspectos socioeconómicos y situación agraria". Guatemala, 8 de septiembre de 1994.

12 El CACIF plantea como punto de partida "el irrestricto respeto a la propiedad privada de la tierra", anatemizando otras formas de propiedad, por considerarlas antitécnicas: "...debe tomarse en cuenta que los sistemas de propiedad colectiva no han tenido el éxito que pretendían, por tal razón todas las políticas en esta materia deben respetar como un principio guía la propiedad individual de la tierra y de los medios de producción". De esta cuenta, sus propuestas se orientan a decir qué hacer con las tierras que no se encuentran bajo el régimen individual de propiedad. Las pocas tierras comunales o municipales, las distribuidas por el INTA en forma colectiva, etc., deben pasar al régimen individual de propiedad. Luego, deberán hacerse producir "empresarialmente". En cuanto al latifundio no se hace ninguna referencia. *Guatemala: reflexiones del pasado, consideraciones del presente y recomendaciones para el futuro*. Comisión Empresarial para la Paz. Guatemala, diciembre 1994.

vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, extrema pobreza, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales.¹³

Se trata, a primera vista, de un amplio y profundo reconocimiento del carácter y complejidad de la situación agraria nacional.

En esa misma parte considerativa se reconoce, igualmente, que el actual esquema de concentración de la propiedad de la tierra es resultado de un largo proceso histórico, el cual es necesario superar para “promover un agro más eficiente y más equitativo”.¹⁴

Se señala, en tal sentido, como propósito fundamental del acuerdo marcar las pautas para impulsar un profundo proceso de modernización agraria que abarque no sólo los aspectos productivos y de cultivos, sino también los relacionados con la protección del medio ambiente, la seguridad en la propiedad, los usos adecuados de la tierra y el trabajo, la protección laboral, así como “una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo”.

Para alcanzar tal propósito, el gobierno se compromete a impulsar una “estrategia global” que incluye el desarrollo de nueve puntos básicos, a saber: participación, acceso a tierra y recursos productivos, estructura de apoyo, marco legal y seguridad ciudadana, protección laboral, protección ambiental y recursos.

Cada punto contiene propuestas específicas relacionadas con aspectos de carácter operativo, de gestión y de promoción de ciertas instancias (Consejo Nacional de Desarrollo Agropecuario, un fondo fideicomiso de tierras en un banco del sistema, Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos) que deberán asumir responsabilidades específicas en el proceso de implementación del acuerdo. Igualmente, se plantea la necesidad de promo-

13 “Acuerdo sobre aspectos socioeconómicos y situación agraria”, en: *Acuerdos de Paz, julio 1991-septiembre 1996*. Asamblea de la Sociedad Civil, Guatemala, 1996.

14 Vale la pena destacar el perfil con el que en este documento se define la acción y presencia del Estado: “Como orientador del desarrollo nacional, como legislador, como fuente de inversión pública y prestatario de servicios, como promotor de la concertación social y de la resolución de conflictos...”. Rol y perfil que contrasta profundamente con el que el actual gobierno le está imprimiendo en la actual coyuntura, sobre todo a partir de la aplicación de las políticas neoliberales.

ver legislación agraria específica, así como la modernización y actualización del Registro de la Propiedad Inmueble para garantizar la seguridad en la propiedad.¹⁵

Se plantea que este acuerdo debe “movilizar las capacidades propositivas y constructivas de todos los actores involucrados en el agro... promover el acceso de los campesinos a la propiedad de la tierra y uso sostenible de los recursos del territorio...”. Para ello se han de crear condiciones para apoyarlos en su proceso de desarrollo en aspectos tales como el acceso al crédito, tecnología, capacitación, información, organización, garantías jurídicas y protección laboral.

Se trata de un texto que establece líneas generales tendientes a reorientar y reorganizar la “cuestión agraria”, sin que ello implique necesariamente una transformación profunda de la misma.

Esta limitante se hace evidente al examinar en detalle los contenidos de cada uno de esos nueve puntos. Se trata, más bien, de una serie de medidas políticas a través de las cuales se busca atenuar parcialmente la pobreza rural pero que no suponen enfrentar directa y adecuadamente la problemática agraria del país. No puede afirmarse que exista en ellos una visión estratégica, de largo plazo, del desarrollo económico del país, sobre todo del desarrollo rural. De hecho, la estructura agraria queda incólume.¹⁶

El carácter de los contenidos de las medidas propuestas evidencia que la problemática agraria es entendida fundamentalmente como un proceso de asignación de recursos y de reformas institucionales. Si bien se reconoce la existencia de un

15 En el *Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas* (firmado el 31 de marzo de 1995) se incluye un apartado referido a los “Derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas”. Se trata del reconocimiento de la existencia de la propiedad comunal e individual de la tierra por parte de los pueblos indígenas. Se plantea la necesidad de regular su tenencia mediante una serie de mecanismos legales. Igualmente, se menciona la posibilidad de la restitución de tierras a las comunidades que “...han sido históricamente las víctimas de despojo de tierras...”. Por otro lado, en el *Acuerdo para el Resentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Enfrentamiento Armado* (firmado el 17 de junio de 1994) también se hace referencia a la cuestión de la tierra, tanto a partir del abandono obligado de ella por la guerra, como por las carencias que origina la estructura de tenencia vigente en el país.

16 Según Leopoldo Sandoval Villeda, de todas las formas planteadas en el acuerdo para la constitución del Fondo de Tierras solamente dos son significativas para la recuperación de tierras en forma significativa: las habidas irregularmente en Petén y Franja Transversal y las que se adquieran con los recursos que asigne el gobierno a FONATIERRA y FONAPAZ. En: “Tenencia de la tierra, conflictos agrarios y acuerdos de Paz” *Diálogo 7*, FLACSO (Guatemala, julio de 1997).

esquema desequilibrado de propiedad de la tierra, se hace una total abstracción del mismo en términos de que dentro de él se inserta la problemática tratada y las medidas a impulsar. Tal abstracción se evidencia en el hecho de que no se proponen mecanismos profundos que puedan modificar las causas originarias de las desigualdades sociales existentes en el país provenientes, fundamentalmente, de dicha estructura.¹⁷

Además, si bien los mecanismos específicos propuestos para cumplir el acuerdo evidencian la existencia de una voluntad para impulsar un proceso de descentralización y desconcentración de la gestión pública, al igual que en la puesta en marcha de cambios en la legislación laboral, ambiental y agraria, no se establece mecanismos de verificación de los mismos.

El acuerdo supone que la sociedad supere la dispersión y fragmentación organizativa en la que ahora se encuentra, que se fortalezcan procesos organizativos que vinculen los diferentes espacios (local, regional, nacional), que garanticen la representatividad de esos múltiples intereses, al igual que el fortalecimiento de la capacidad propositiva política y técnica de la población campesina.

Sin embargo, estos aspectos puntuales remiten al planteamiento de una serie de interrogantes de fondo relacionadas con el hecho de que, en los términos planteados en el acuerdo, se pueda llegar a resolver la problemática agraria en su totalidad, y a través del mismo se puedan superar los principales obstáculos que dicha realidad plantea hasta el momento presente.

Las perspectivas del Acuerdo en la actual coyuntura en términos de la resolución de la problemática agraria en Guatemala

La firma de la paz suscrita en diciembre de 1996 ha sido y sigue siendo conceptualizada por las partes, y por diversos sectores de la sociedad guatemalteca, como una oportunidad extraordinaria para encarar de manera audaz el futuro del país. Desde esta perspectiva, los acuerdos suscritos son considerados como el marco que permitirá a Guatemala avanzar en una nueva dirección; un punto de partida para iniciar una nueva etapa en la vida política y económica del país.

17 En el citado análisis de Sandoval Villeda se hace mención a la existencia de más de 300 conflictos de tierras en 15 de los 22 departamentos del país, clasificados en 13 tipos diferentes. Op. cit., pág. 7. Por otro lado, como se señalaba en relación con el documento presentado por el CACIF, para esta gremial los problemas del agro radican en el minifundio y otras tierras poseídas de manera colectiva, mientras que todo marcha muy bien en el latifundio.

Sin embargo, también existen opiniones que cuestionan la totalidad del proceso, considerándolo como anticonstitucional, y se oponen a que éste sea asumido como un acuerdo de Estado. Bajo argumentos jurídicos se le califica como resultado de negociaciones políticas, partidistas. Pero atrás de estas actitudes existen intereses, voluntades y visiones que se resisten a cualquier posibilidad de cambios para el país, que no desean perder sus privilegios.

Es importante, en todo caso, destacar el esfuerzo realizado por el actual gobierno para incluir en la agenda política de su primer año de gestión el cierre de un largo proceso de negociaciones con la insurgencia que venían dándose desde el gobierno del presidente Cerezo, sobre todo como consecuencia de la presión internacional.

Entre las reacciones positivas ante el acuerdo se pueden mencionar las externadas por el CACIF, para quienes éste es positivo pues plantea la problemática rural sin proponer recetas y se invita a los sectores interesados a participar en su solución; igualmente, porque se ve más allá del recurso de la tierra, se incluye la temática de la productividad y la visión empresarial, etc. La Asociación General de Agricultores (AGA), por su parte, considera que el acuerdo establece bases para el desarrollo y modernización del país, pues permitirá enfrentar la globalización, así como que la iniciativa del Registro Catastral dará certeza jurídica a los propietarios. Para Gustavo Porras, de la Comisión de Paz (COPAZ), la implementación del catastro y de los impuestos a las tierras ociosas conducirá a la resolución de los conflictos sobre la tenencia de la tierra. Por su parte, Rodrigo Asturias (Gaspar Ilom) consideró que éste es un primer gran acuerdo sobre el tema desde hace muchos años, aunque no resuelve definitivamente los problemas agrarios. Añade que éste no hubiera sido posible sin la lucha armada.¹⁸

Entre las reacciones adversas se encuentra la de la Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC) que considera que con este acuerdo se fortalece la estructura latifundio/ minifundio pues las tierras usurpadas quedan legalizadas en manos de los despojadores. Para Rigoberto Quemé, alcalde de la ciudad de Quetzaltenango, este acuerdo consolida el neoliberalismo en el área rural, lanzando a los campesinos a las fuerzas del mercado y sometiénolos a la presión del sistema bancario y crediticio, sin tomar en cuenta los aspectos sociales. Considera que se obvia la reforma agraria y que, más bien, se busca impulsar una reforma agrícola. Para la Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya (COPMAGUA) el

18 "Algunas opiniones sobre el acuerdo Socioeconómico ordenadas por temas". Fundación Myrma Mack (Guatemala, mayo de 1966).

acuerdo no permite modificar las estructuras coloniales, sino más bien las reoxigena y orienta hacia una reforma que, nuevamente, sólo afectará a la población de escasos recursos. Por su parte la AGA se manifiesta contraria a la aplicación de un impuesto sobre las tierras ociosas.¹⁹

Se impone, además, una contextualización crítica de estas reacciones y de las actitudes que reflejan, sobre todo en función de las posibilidades reales de implementación del acuerdo, así como a la luz de la actual coyuntura.

Al asumir la firma de la paz como un punto esencial de su gestión gubernativa, el actual equipo gobernante apostó a un reto político aunque no necesariamente a uno de carácter económico. Divergencia que cada vez se hace más evidente, sobre todo al observar las prioridades que está asumiendo en el ámbito de sus políticas económicas.

Un análisis recientemente publicado plantea que el gobierno del PAN se mueve entre tres agendas económicas no compatibles y que tienden a ser mutuamente excluyentes. La primera, la “agenda de la paz”, que si bien incluye puntos que pretenden promover cambios en áreas específicas no lleva implícita una estrategia de desarrollo general. Se trataría, más bien, de una agenda política elaborada en torno a la firma de la paz para satisfacer las presiones diplomáticas y económicas de la comunidad internacional. En segundo lugar estaría “la agenda económica del gobierno”, alrededor de dos temas básicos: la implementación de mecanismos para “administrar” los desequilibrios macroeconómicos (sobre todo fiscales), y la “modernización” del Estado. Los componentes específicos de este segundo punto son la privatización, la modernización de la administración pública y la búsqueda de alternativas para tratar de aplicar diferenciadamente los costos de la transición a los distintos sectores de la sociedad. Esta sería, la “agenda real” del gobierno.

Por último, estaría la agenda del desarrollo nacional, más amplia, con visión de largo plazo, relegada desde hace mucho tiempo a un segundo plano. Sobre todo,

19 *Ibid.* En una entrevista sostenida con Juan Tiney, dirigente del CONIC, éste manifestó sus dudas y críticas en relación con el acuerdo. Según él se consolida la actual estructura desigual de propiedad de la tierra ya que establece como referente obligado el respeto al artículo 39 (sobre la propiedad privada). También considera que deja pocos espacios a los campesinos en términos de sus expectativas y posibilidades reproductivas económicas. Cuestiona lo del banco de tierras. Considera que ya no hay tierras baldías o estatales disponibles y que existirán muchas dificultades para definir cuáles considerar como ociosas, sobre todo por la presión que los terratenientes ejercen sobre distintos sectores del Estado y el poder público. En cuanto al registro catastral, su preocupación va en el sentido de que no existe claridad en cuanto a cuáles serán los puntos de partida legales para definir los derechos de propiedad. Entrevista, 22 de agosto de 1997.

porque las medidas de política económica implementadas, no sólo por el actual gobierno sino también por sus antecesores, son coyunturales, inmediatistas, impiden y postergan la posibilidad de echar a andar estrategias estructurales, profundas. Para que esta agenda “pueda ser” tendría que modificarse o ampliarse los ejes sobre los que descansa la economía nacional, sobre todo la agroexportación y el sector financiero. Aunque los cultivos no tradicionales han experimentado cierto crecimiento en los últimos años, el café todavía funciona como “el pilar de la economía”, por lo que no se vislumbra su substitución. En cuanto al sector financiero, tampoco se puede imaginar escenarios nuevos, sobre todo por el carácter oligopólico y especulativo que éste aún mantiene.

Y es aquí, en la imposibilidad casi estructural de desarrollar esta tercera agenda, donde se refleja el enorme peso que tiene el modelo de desarrollo económico y social aún vigente. Como ya se evidenció, éste tiene su raíz en la estructura de tenencia de la tierra. El renglón agrario aún tiene una fuerte presencia en la generación del PIB y un alto porcentaje de la población guatemalteca depende de la agricultura para su subsistencia.

La agroexportación se ha logrado desarrollar gracias a un apoyo estatal permanente, pero con un alto costo social. Su reproducción ha sido posible a expensas del trabajo de numerosas familias campesinas que han visto reducidas al mínimo sus expectativas de vida. El minifundio es la mejor prueba de ello.

En tal sentido el acuerdo socioeconómico, especialmente en la parte relacionada con la problemática agraria, enfrenta serias dificultades para su implementación. Estas se derivan no sólo del carácter estructural de la sociedad guatemalteca sino, sobre todo, por el hecho de que se tropieza con obstáculos originados en el tipo de políticas económicas que han sido implementadas por el actual gobierno.

Como se indicaba antes, la contraposición de la agenda modernizadora del gobierno con las exigencias de la población del campo es evidente. Predomina la preocupación gubernamental por “dar la altura” ante la presión de los organismos internacionales (sobre todo del FMI) para resolver la aguda crisis fiscal que atraviesa el erario nacional. Se imponen criterios macro que dejan de lado la problemática agraria en sus múltiples y complejas dimensiones.