



PROPUESTA DE

REFORMA AGRARIA INTEGRAL

DOCUMENTO PARA LA INCIDENCIA INTERNACIONAL



Guatemala, Mayo de 2,004

***¡La reforma Agraria Integral es una necesidad de todas y todos
y de urgencia nacional!***

Resumen de la Propuesta de Reforma Agraria Integral (RAI)

Elaborado para la Gira de Incidencia en Europa 22 de Mayo al 16 de Junio 2004

Organizaciones Participantes:



Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas de Guatemala
5^a Calle 1-61, Zona 1, Ciudad de Guatemala, Guatemala C.A.
Tel.: (502) 2202957, 2202725
E-mail: cnoc@terra.com.gt



Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP
2^a Calle 16-60, Zona 4, Mixco, Edificio Atanasio Tzul,
Guatemala C.A.
Tel.: (502) 4310261, 4320966 Fax: (502) 4334779
E-mail: congcoop@itelgua.com

Presentación

Desde la conquista del territorio que hoy forma parte de la República de Guatemala la lucha por la tierra ha sido uno de los principales conflictos que caracteriza a la sociedad guatemalteca. En la segunda parte del siglo XX la idea de la Reforma Agraria surgió como un planteamiento para solucionar este conflicto social clave para el país. La Reforma Agraria de 1952 era un primer intento prometedor para llevar a la práctica un proceso de redistribución de la tierra con el objetivo de modernizar la sociedad y economía guatemalteca. Fracasó por la resistencia que provocó en los grupos antidemocráticos de poder económico y fue revertido en los años posteriores. Sin embargo, la idea de la Reforma Agraria siguió con vida en aquellos movimientos que después surgieron, intentando transformar a la sociedad guatemalteca a pesar de la represión que tuvieron que enfrentar. Por eso, consecuentemente después de la firma de los Acuerdos de Paz, el movimiento campesino retoma el planteamiento de la Reforma Agraria adaptándolo a la nueva realidad del país.

La necesidad de una Reforma Agraria Integral entendida como motor del desarrollo rural y nacional se evidencia por la pobreza que afecta en gran escala a la población rural. De los 11 millones habitantes en Guatemala casi 6 millones están viviendo en situación de pobreza. De esta cantidad, casi 5 millones corresponden a las áreas rurales. Principal causa de esta situación es la falta de una distribución equitativa de la riqueza, que tiene su reflejo en la mala distribución de la tierra, que históricamente es el recurso productivo que ha generado la riqueza del país. En el año 2003, el 93% de las fincas de menos de 10 manzanas (7 hectáreas) abarcaron el 21.8% de la tierra, mientras que el 1.9% de las fincas mayores a una caballería (45 hectáreas) ocupan el 56.6% de la superficie. Existen 47 fincas de 3,700 hectáreas o más, mientras 90% de los productores sobreviven con un promedio de una hectárea. La magnitud de la exclusión económica y social de la población campesina e indígena es obvia, tomando en cuenta que un alto porcentaje de las grandes extensiones de propiedades es tierra ociosa, es decir, tierra que no está siendo trabajada.¹

Ante esta situación la CNOC comenzó el camino hacia la construcción de una Propuesta de Reforma Agraria en el marco de un profundo proceso de consulta con las bases de las organizaciones miembros. Una primera etapa culminó con la realización del *Encuentro Nacional de Desarrollo Rural* en septiembre de 2001 en el cual se planteó la Reforma Agraria como parte integral de un esfuerzo nacional para el desarrollo rural.

Desde entonces la CNOC comenzó el trabajo concreto para la elaboración de una Propuesta de Reforma Agraria Integral, conciente de la complejidad de la temática y de su gran sensibilidad política y social. En enero de 2003 se creó un equipo técnico conformado por historiadores, antropólogos, sociólogos, abogados y economistas, en el cual se discutió 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 al borrador preliminar que se discutió en el Encuentro Nacional de Reforma Agraria Integral en septiembre 2003.

Cabe señalar que en este año se están llevando a cabo talleres a nivel regional con las bases de las organizaciones campesinas. También se ha realizado un encuentro de mujeres conjuntamente con la Alianza de Mujeres Rurales. De esa manera, el presente documento es un resumen de un documento más amplio que nos sirve como base para la discusión, refleja un proceso de construcción, reflexión y profundización, y no una propuesta definitiva.

¹ Las fuentes de los datos mencionados están detalladas en las páginas 7 y 8 de este documento.

LOS RASGOS PRINCIPALES DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

La *Reforma Agraria Integral* (RAI), se entiende como un proceso que contempla un conjunto amplio de medidas a corto, mediano y largo plazo para la transformación de la propiedad, tenencia y uso de la tierra y otros recursos productivos. Es parte integral de un desarrollo social más amplio y busca impulsar un proceso de desarrollo rural para eliminar la pobreza en las áreas rurales. De esa manera la RAI forma parte de un amplio esfuerzo de desarrollo económico y social nacional. La RAI pretende contribuir a la construcción un Estado democrático de derecho con justicia social y pleno respeto a los derechos humanos, eliminando las brechas sociales y económicas que existen en la sociedad guatemalteca, poniendo énfasis en la lucha contra la discriminación, marginación y exclusión especialmente de la mujer y de los pueblos indígenas. Cumpliendo con estos objetivos, estamos convencidos que **la RAI es de beneficio para todos** porque contribuye a la construcción de una estabilidad económica y social para toda la población guatemalteca y de esa manera reduce la conflictividad en el país.

Una de las justificaciones de mayor peso para impulsar un proyecto de reforma agraria es la inequitativa distribución de la riqueza y en consecuencia, la pobreza que afecta en mayor escala las áreas rurales. FONTIERRAS, el mecanismo establecido en los Acuerdo de Paz para impulsar el desarrollo rural a través de la venta de tierras a grupos de campesinos pobres, ha mostrado que no tiene la capacidad para atender la demanda de la población campesina. Además, no es el mecanismo adecuado para impulsar un desarrollo rural dado a que invierte la mayor parte de los fondos disponibles en créditos para la compra de tierra y no en el desarrollo productivo. Con la RAI se pretende cambiar esta relación, reduciendo el gasto en el financiamiento de la compra (y consecuentemente también la deuda que tienen que asumir los grupos campesinos) para aumentar la inversión en el desarrollo rural social y productivo.

Políticas de Reforma Agraria Integral

El corazón de la propuesta de Reforma Agraria Integral es la promoción del acceso a la tierra a las campesinas y los campesinos pobres. Esto se logrará a través una serie de políticas:

1) **La regulación del mercado de tierras a través de medidas fiscales:**

Reforma fiscal orientada a gravar progresivamente por área la propiedad agraria; valorización fiscal para efectos de gravamen de la propiedad inmueble en base a factores de rentabilidad, ubicación y extensión; 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.

2) **Fortalecer el funcionamiento de FONTIERRAS:**

Determinar el monto de financiamiento con base en un cálculo anual de la oferta y demanda de tierras; traspaso a FONTIERRAS las fincas que se encuentren hipotecadas en cualquier institución del sistema financiero y bancario del país, según arreglo de pagos al sistema y bancos del precio hipotecado; revisión total de todas las propiedades rústicas que se encuentren en uso o adscritas a cualquier dependencia del Estado, y traspasar a FONTIERRAS todas aquellas tierras que no estén utilizadas debidamente según el mandato constitutivo de la institución fiscalizada.

3) **La redistribución de tierras irregularmente asignadas:**

Redistribuir a campesinos 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; aplicación del criterio de beneficio colectivo cuando exista doble titulación; aplicación del criterio de beneficio colectivo en caso de conflicto entre titulación y posesión.

4) La redistribución de tierras a través del mecanismo de la expropiación en base del valor registral de la propiedad:

Establecer límites máximos de las extensiones de tierras permitidas por ubicación geográfica según el criterio derivado del ordenamiento territorial, y definir el criterio de subutilización u ociosidad, según la utilización de la tierra, estableciendo promedios mínimos de carga ganadera, o de cultivos por áreas totales de la propiedad.

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	Plazos	Líneas de Acción
Establecer la base para la RAI	Asegurar certeza y transparencia en la información relacionada a la estructura de tenencia de la tierra	Corto plazo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Definir el criterio de subutilización u ociosidad, según la potencialidad de la tierra, estableciendo promedios mínimos de carga ganadera, o de cultivos por áreas totales de la propiedad. 2. La aprobación de la Ley del Catastro (tal y como salió de la Comisión Paritaria) 3. Incrementar el inventario del FONTIERRAS con los excesos resultantes del establecimiento del catastro;
Mejorar el impacto de FONTIERRAS	Corregir las trabas en el sistema de tierras en venta – FONTIERRAS	Corto plazo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Asignación de Fondos necesarios a FONTIERRAS 2. Reformar la ley de FONTIERRA y reestructurar su funcionamiento.
	Mercado regulado de tierras embargadas y/o sujetas al remate por los bancos y tierras ociosas/subutilizadas	Corto a medio plazo	<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 a los impuestos a las tierras ociosas al presupuesto del FONTIERRAS.
Solución de conflictos de Tierra²	<ul style="list-style-type: none"> - Promover la implementación de una Jurisdicción Agraria y Ambiental - hasta la entrada en vigencia de la misma, se propone desjudicializar los conflictos agrarios 	Corto plazo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Decretar mediante un acuerdo legislativo la creación de la Procuraduría Agraria y Tribunales Agrarios y Ambientales
Aplicar mecanismos redistributivos a través de la expropiación y confiscación (recupe-	Expropiación de tierras que sobrepasan el límite máximo establecido; tierras ociosas según criterios establecidos; y tierras subutilizadas según criterios establecidos	Mediano a largo plazo	<ol style="list-style-type: none"> 1. Establecer límites máximos de las extensiones de tierras permitidas por ubicación geográfica según el criterio derivado del ordenamiento territorial.

² CONTIERRA, mecanismos de resolución de conflictos de tierra establecido en los Acuerdos de Paz, se ha mostrado insuficiente debido a la falta de fondos y de mecanismos coercitivos que garantizan la implementación de las medidas resolutorias. Por lo tanto, la RAI retoma la propuesta elaborada por la CNP-Tierra y la CNOC para la creación de una Procuraduría Agraria.

ración)	Confiscación (recuperación) de propiedades registradas de manera fraudulenta o adquiridas de forma ilegal; tierras utilizadas en el lavado de dinero; tierras irregularmente asignadas en programas anteriores de distribución	Mediano a largo plazo ³	<ol style="list-style-type: none"> 1. Redistribución de tierras mal asignadas 2. Incrementar la cantidad de tierras disponibles en FONTIERRAS con la recuperación de las tierras irregularmente adjudicadas en la Franja Transversal del Norte y en Petén
----------------	--	---	---

El marco legal

Para hacer viable la reforma agraria integral, se requieren 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. Existe una amplia gama de posibles medidas políticas y legales, como la implementación de impuestos, el catastro, la recuperación de tierras mal asignadas y la aplicación del Convenio 169 de la OIT, que no contradicen la constitución actual. Es decir, aún sin cambios constitucionales la aplicación de estas medidas podría tener un impacto sumamente positivo para la democratización del uso y la tenencia de la tierra en el sentido que pretende la RAI.

Los cambios constitucionales de largo plazo implican 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, es decir como propiedad absoluta y no en función social. La clarificación y el fortalecimiento del concepto de expropiación constitucional actual así como la regularización de la propiedad y tenencia en función del interés colectivo, la limitación de latifundios y expropiación de bienes ociosos, en la misma manera son temas objeto de normativa constitucional, en consecuencia sólo pueden abordarse mediante una reforma constitucional.

Desarrollo Rural Sostenible

La RAI es parte medular de un amplio esfuerzo de desarrollo rural. Por lo tanto debe incluir medidas concretas para lograr un desarrollo ambientalmente sostenible, y ampliar los servicios de extensión rural que son elementales para el desarrollo. Debe asegurarse la proporción de información acerca de los mercados; asistencia para lograr los estándares sanitarios del mercado externo; apoyo en desarrollo tecnológico; apoyo técnico después de las adjudicaciones de tierra; mejoramiento de la infraestructura productiva (infraestructura vial, riego, acopio, energía eléctrica y agua); servicios de salud, educación e información; subsidio de la producción.

Viabilidad política

En cuanto a la viabilidad de un planteamiento de reforma agraria nos parece sumamente importante 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 objetivos concretos pero a la vez abierto y flexible. La RAI debe realizarse a través de una ruta crítica, es decir un proceso en el cual se reflexiona constantemente acerca de las medidas pro-

³ Medidas para la recuperación de las tierras nacionales entregadas en forma irregular en zonas de colonización, especialmente en el Petén y en la Franja Transversal del Norte, tal como establece el Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (III.B.34.c.ii) deben ser tomadas de manera inmediata.

puestas, 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 que esta caracterizado por los mecanismos imperfectos como FONTIERRAS y CONTIERRA, igual como la lucha por la tierra a través de diálogos, propuestas, movilizaciones, recuperaciones y otras medidas de presión.

¿POR QUÉ ES NECESARIA LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL?

El despojo histórico

El despojo sistemático a la población indígena y campesina de sus tierras y su subordinación en un sistema de discriminación económica, social, cultural y política durante la época colonia, a finales del siglo XIX y durante el 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 deben reconocer su responsabilidad histórica y realizar como un acto de justicia histórica todas las medidas necesarias para enfrentar las consecuencias que vive la sociedad guatemalteca como resultado de esta historia

La pobreza en el campo

En el año 2,000, 3 de cada 4 personas que vivían en el área rural se encontraban en situación de pobreza comparada con 1 de cada 4 en el caso de la población urbana. De los aproximadamente 6 millones de pobres que había en el Guatemala ese año, casi 5 millones correspondían a pobres ubicados en el área rural. En el caso de la población en situación de pobreza extrema esta brecha esta aún más significativa: En el campo se registró un 24%, mientras que en el área urbana sólo el 3%. Esto significa que de los casi 2 millones de personas en situación de extrema pobreza, más de 1.5 millones se ubicaron en el campo en el año 2,000, y para el 2,002 alcanzó los 2 millones.⁴ Estos datos evidencian la urgencia de una política seria de desarrollo rural que no se quede en promesas y conceptos paliativos de “reducción de pobreza” sino 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

El sector agropecuario es de alta importancia para la capacidad productivo y el desarrollo de Guatemala. En Guatemala, unas 1.5 millones de personas están empleadas en actividades agropecuarias. Sin embargo, la inequidad en la distribución de la tierra, muy relacionada a la concentración de los ingresos, debilita la productividad y competitividad del sector. 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 de la pobreza en el campo. En el año 2003, el 93% de las fincas de menos de 10 manzanas (7 hectáreas) abarcan el 21.8% de la tierra, mientras que el 1.9% de las fincas mayores a una caballería (45 hectáreas) ocupan el 56.6% de la superficie. Son datos muy similares al año 1979 lo cual demuestra que no ha habido avances en este tema. El nuevo censo agropecuario (2003) registra un total de 822,188 productores con un promedio de 9,14 hectáreas. El índice Gini sobre la concentración de la tenencia de la tierra llega a 0.84⁵, un valor que demuestra una inequidad extrema-

⁴ Datos en base del Informe de Desarrollo Humano 2002 y 2003, PNUD Guatemala.

⁵ MAGA, Censo Agropecuario 2003

damente alta. Existen 47 fincas de 3,700 hectáreas o más, mientras 90% de los productores sobreviven con un promedio de un hectárea.⁶

Estructura de Tenencia de la Tierra

De 822,188 productores en total (100%)	375,708 (47.7%) tienen en propiedad 246,303.93 ha (3.2% de la tierra)
	388,976 (47.3%) tienen en propiedad 1,413,985.71 ha (18% de la tierra)
	50,528 (6.1%) tienen en propiedad 1,636,168.57 ha (21.5% de la tierra)
	15,472 (1.9%) tienen en propiedad 4,297,594.73 ha (56% de la tierra)

Fuente: Censo Agropecuario 2003

Según la misma información de la Cámara del Agro que representa el sector terrateniente en Guatemala, del total de la tierra cultivable del país, el 78.7% es tierra ociosa, es decir tierra que no está siendo trabajada.⁷

La alta concentración de la tierra tiene una serie de implicaciones sociales y políticas negativas, como la inseguridad alimentaria, y la pobreza y extrema pobreza. Es altamente probable que sin reducciones en la concentración de tierra, Guatemala no va lograr alcanzar los Metas del Milenio en 2015.⁸

El mercado de tierras no es la solución

La experiencia de los últimos años nos indica que la acción exclusiva del mercado no ha sido la mejor manera de asignar recursos a los sectores más necesitados del campo, en el caso específico de la tierra la asignación ha sido marginal. Desde mayo 1997

hasta la fecha 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.⁹ Tomando en cuenta que según cálculos realizados a partir del Censo Agropecuario del 1979, y los Censos de Población de 1981 y 1994, estimando 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.¹⁰

El libre comercio y la globalización

La creciente apertura comercial en el marco de los procesos de globalización desde los años 1,990 ha tenido un impacto fuerte en una economía campesina que depende en gran parte de la producción de los granos básicos (Maíz, Frijol, Arroz, Trigo y Sorgo).

Esta producción genera anualmente casi 51 millones de jornales, la gran mayoría en el cultivo de maíz. Se estima que 3.500.000 guatemaltecos dependen directamente del cultivo de granos básicos, calculando con 800.000 productores. En el año 1,992 se cultivaron 1.048.280 hectáreas; hasta el año 2,001 esta cantidad se redujo por más de

⁶ MAGA, Censo Agropecuario, 2003. Véase también Susana Gauster et al., Educación, salud, tierra: hacia soluciones viables en el espíritu de los Acuerdos de Paz. CONGCOOP, Guatemala 2004.

⁷ Prensa Libre, 11 de febrero del 2002.

⁸ Rolando Franco (Nov. 2003) Metas del Milenio, Pobreza y Indigencia en América Latina, CEPAL, presentación al BID,

⁹ www.fon tierras.gob.gt

¹⁰ Gauster, Susana y Byron Garoz, FONTIERRAS, el modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. Balance y perspectivas, CONGCOOP-CNOC, Guatemala, 2001, pp.102-104.

la cuarta parte a 770.000 hectáreas. Anualmente se pierde una extensión de 35.000 hectárea y se deja a generar 240.000 jornales.¹¹ Estos datos reflejan la importancia del cultivo de granos básicos para el país pero también la crisis en que ya ha entrado aún sin que el Tratado de Libre Comercio entre Centro América y los EE.UU (CAFTA) esté en vigencia. A pesar de que en las cláusulas el CAFTA resultó protegido el maíz, queda claro que la producción de granos básicos en el futuro ya no tendrá un gran potencial de desarrollo aunque mantiene su importancia para la seguridad alimentaria. Por eso ubicamos la RAI en dos contextos: en un primer momento la protección de la economía campesina tradicional para garantizar la seguridad alimentaria, y en un segundo momento su modernización en búsqueda de la diversificación y transformación de cultivos frente a los retos que ponen procesos los mercados globalizados.

LINEAMIENTOS CONCEPTUALES DE LA REFORMA AGRARIA INTEGRAL

- 1) **La Reforma Agraria no es un fin en sí misma**, es un medio para lograr el 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**. 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 y los tradiciones culturales. Esto incluye modelos de organización que combinan lo colectivo con lo individual, garantizando mecanismos que impiden la reconcentración de la tierra.
- 5) La RAI debe propiciar el **acceso y manejo de recursos productivos para la mujer** (tierra, crédito, infraestructura productiva, tecnología) y garantizar su participación plena en el proceso de la cadena productiva.
- 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.
- 7) La RAI **requiere un Estado como regulador social y económico**. La razón más importante para justificar tal replanteamiento es la reducción de la función del Estado como motor del desarrollo nacional. Por eso la Reforma Agraria Integral considerada

¹¹ Frank Garbers, Economía Campesina y políticas nacionales en el escenario del TLCAUSA. En: Frank Garbers y Pablo Calderón. El TLC entre los EE.UU. y Centroamérica y su impacto en la economía campesina. CONGCOOP, Guatemala: 2003.

como un factor de transformación social inscrito en un contexto de democracia requiere replantear el papel del Estado.

8) **La RAI se fundamenta en el espíritu de 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.

9) **La RAI está basada en el respeto del 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 estos no sean agotados y puedan ser aprovechables por las generaciones futuras.

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

ASPECTOS IMPORTANTES DE LA RAI

Los Límites del Marco Legal Vigente: Una Reflexión Necesaria

La transformación de la estructura de propiedad, tenencia y uso de la tierra, tiene como un obstáculo importante la estructura jurídica vigente en el país. Por lo anterior, es necesario buscar una transformación jurídica profunda en el tema agrario con una visión de transformación social del país. En este contexto es necesario advertir dos situaciones que son ineludibles. El logro de una Reforma Agraria Integral a la medida de los intereses campesinos e indígenas y en el marco de un esfuerzo de desarrollo nacional, depende por un lado de las condiciones y viabilidad política-social existente que posibilite insertar cambios estructurales 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. Sin embargo en este caso los alcances y la trascendencia de la RAI se encuentran limitados.

A nivel ordinario y reglamentario existe todo un cuerpo legal que respalda el tema agrario en el país. En este nivel, existe legislación agraria específica hasta legislación que regula procesos penales y civiles vinculados con lo agrario; no obstante se advierten amplias lagunas y realidades no reguladas, lo cual permite afirmar que no obstante existir regulación agraria vigente ésta no cubre las expectativas de la realidad agraria guatemalteca. Igualmente se puede afirmar que existen leyes pero no se cumple. Otro problema grave es la dispersión de la legislación agraria y falta de unificación de la misma en cuanto a planes estratégicos de Estado y en torno a una política pública clara, seria y bien definida. Por eso, en la línea de unificar y efectivizar la normativa agraria vigente, deben darse pasos a la creación de un Código Agrario, es decir una legislación agraria específica.

MEDIDAS LEGALES SIN REFORMA CONSTITUCIONAL

Elementos del Código Agrario:

- El Código Procesal Agrario y Ambiental,
- La Ley de Catastro,
- La Ley de Regularización de la Tenencia y Uso de la tierra,
- La Ley que regule la Procuraduría Agraria,
- La Ley de Comunidades Indígenas que manda el artículo 70 constitucional,
- Reformar y adecuar la Ley de Expropiación a la realidad y necesidades actuales,
- Regular adecuadamente el tema de las tierras ociosas, titulación supletoria individual y comunal,
- 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 ECAS, Ley de Áreas de Reserva del Estado; decreto 27-80),
- Revisión de la institucionalidad vigente producto de los Acuerdos de Paz.

Otros Elementos

- 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.

El Financiamiento de la Reforma Agraria Integral

Los fondos para la ejecución de la reforma agraria en todas sus etapas y modalidades deben estar orientados básicamente a la adquisición de tierras y al financiamiento de la producción, la asistencia técnica y otras medidas del desarrollo comunitario. 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 la asistencia técnica, producción, comercialización, infraestructura y el desarrollo integral de la comunidad (educación, salud etc.). Esta inversión en gran medida se debe ejecutarse en calidad de compensación para mantener a un bajo nivel el endeudamiento de los grupos campesinos y fortalecer de esa manera en 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 realmente permite crear una estabilidad económica sólida.

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. También la utilización de bonos de deuda pública ha sido una práctica en muchas experiencias de reformas agrarias. Además, algunos aspectos de la RAI podrían ser financiadas con la participación del sistema financiero nacional a través de la creación de un fondo de garantías para co-financiar a beneficiarios que demuestren su capacidad de pago. Finalmente cabe mencionar que también la cooperación internacional podría jugar un papel importante en el financiamiento de algunos aspectos de la RAI.

Los Derechos y la Identidad Indígena y Campesina

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

- a) **El reconocimiento del derecho histórico sobre la tierra.** La Reforma Agraria Integral debe ser ejecutada como parte de un esfuerzo nacional para erradicar la exclusión económica, social y cultural que ha sufrido la población indígena y campesina en la historia de Guatemala.
- b) **El reconocimiento de la función cultural de la tierra** para la población indígena y campesina que se construye a partir de la relación necesaria con la tierra. 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 ambiente rural.
- c) **El reconocimiento las prácticas organizativas y productivas** respecto a la tierra fundamentados en la espiritualidad y la cosmovisión. La recuperación, el respeto y fomento de las formas organizativas y productivas de la población indígena y campesina es parte esencial del reconocimiento de su espiritualidad y cosmovisión 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 propiedad, tenencia y el uso de la tierra que están reconocidas, aceptadas y practicadas por las comunidades.
- d) **Reconoce la importancia del derecho consuetudinario** para la resolución de conflictos agrarios. La RAI constituye un mecanismo clave para la resolución de la conflictividad agraria. En este contexto la aplicación el derecho consuetudinario debe ser un principio fundamental en la realización de la RAI.

El Aspecto de Genero en la RAI

La RAI esta basada en la equidad de género fortaleciendo el derecho de la mujer en cuanto a la tenencia y el uso de la tierra. En el proceso de planificación y ejecución de la RAI la participación de la mujer y la equidad de género es un principio básico que debe 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 promueva la equidad de genero 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 etc.)

Ambiente y el Ordenamiento Territorial

En regiones con alta presión sobre la tierra donde prolifera el minifundio, resulta claro que las prácticas de mejoramiento ambiental son más limitadas, que en extensiones mayores. Por lo tanto estas se aplican mejor en áreas de acceso colectivo bajo sistemas de producción regulados donde sean válidas las prácticas de conservación de suelos, explotación racional del bosque y de recuperación de ambos. Por eso, la RAI contempla una política de ordenamiento territorial que definirá las formas de utilización de la tierra y creará las condiciones para garantizar la adjudicación de tierras según criterios de protección del ambiente.

Conclusiones y recomendaciones de cara a la reunión del Grupo Consultivo

No cabe duda que la realización de una Reforma Agraria Integral en Guatemala en todos sus aspectos tal como la plantea la CNOC, es un reto político a largo plazo. Sin embargo, consideramos que el proceso de construcción del camino hacia la RAI ya ha empezado. En este marco vemos la necesidad que el Grupo Consultivo coloque el desarrollo rural y el acceso a la tierra como ejes prioritarios en su agenda de desarrollo para Guatemala, estableciendo acuerdos con el gobierno sobre la implementación de las siguientes medidas:

- 1) Iniciar un programa de inversión en el desarrollo rural que cuenta con un financiamiento mínimo de 800 millones de Quetzales por año. La definición y ejecución de estos fondos debe realizarse en estricta coordinación y consulta con los consejos de desarrollo a nivel comunal, municipal y departamental.
- 2) Dotar a FONTIERRAS la cantidad de 300 millones de Quetzales por año como establecido en los Acuerdos Paz.
- 3) Aprobación de la Ley de Catastro en la forma en que fue consensuada en la Comisión Paritaria, asegurando de esa manera que no sirva como mecanismo para legalizar adjudicaciones ilegales de tierras en el pasado.
- 4) Crear de la legislación agraria y ambiental con el propósito, entre otros, de despenalizar los conflictos de tierra implementando mecanismos efectivos y coercitivos de resolución de los mismos.
- 5) En el marco de reformar el sistema tributario para fortalecer impuestos progresivos y directos se debe crear un impuesto sobre tierras ociosas, presionando de esta manera la venta de tierras no utilizadas.
- 6) Recuperación de las tierras adjudicadas en manera ilegal en la Franja Transversal del Norte y en el Peten, tal como establecen los Acuerdos de Paz.

Datos de Guatemala

Datos Generales	
Población en el año 2002	11,237,169
Territorio	108,889 Kilómetros cuadrados
Población económicamente activo	3,771,822

Estructura de la Tenencia de la Tierra	
Numero de fincas en el país	822,188
Superficie en finca	37,143 Km ² , representando 34,1% del territorio nacional

Concentración de la Tierra

Categoría	No. De productores	% de los productores	Área (Mz = 0.7Ha)	% de la tierra	Tamaño promedio de Finca (mz)
<1 manzana (infrasubsistencia)	375,708	45.7%	172,412,75	3.2%	0.46
1-10 mz (subsistencia)	388,976	47.3%	989,790.71	18.6%	2.5
10-64 mz (1 cab) (excedentarios)	50,528	6.1%	1,145,318	21.5%	22.7
64 y mas (comerciales)	15,472	1.9%	3,008,316.31	56.6%	194.4
Total	822,188	100%	5,315,838.37		6.4

Censo Agropecuario 2003

Importancia de la Agricultura
El sector agrícola creó en el año 2001 el 22.6% del PIB (comercio 24%; industria manufacturera 13%; transporte, almacenaje y comunicación 10.1%).
En 2001 el sector agrícola generó 38.8% de los empleos (comercio 21.6%, industria manufacturera 13.8%)
Aproximadamente 1.5 millones de personas están empleadas en la agricultura
Datos en Base del Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2002

La Pobreza
75% de la población rural es pobre, es decir, tiene menos de 2 USD por día para sobrevivir
Casi 30% de la población rural es extremadamente pobre, es decir, tiene menos de 1 USD por día para sobrevivir
En el año 2000 el 49% de la población rural estaba en una situación de desnutrición
Aproximadamente un 87% de los pobres en las áreas rurales dependen de la agricultura, ya sea como campesinos de subsistencia o jornaleros agrícolas
Informe de Desarrollo Humano, PNUD, 2002; La Pobreza en Guatemala, Banco Mundial, 2004

Alcance del Mercado de Tierras (FONTIERRAS)
165 grupos beneficiados conformados por 14,248 familias desde 1997
Demanda sobre la tierra en 2002: 316 000 familias
FONTIERRAS; CONGCOOP; CNOC