

**LA COOPERACIÓN EUROPEA A 10 AÑOS DE LA
FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA**

**TIERRA, DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA,
A 10 AÑOS DE LA FIRMA DEL ACUERDO SOBRE ASPECTOS
SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA**

ANA PATRICIA CASTILLO HUERTAS
CONSULTORA

Guatemala, abril 2007.

LA COOPERACIÓN EUROPEA A 10 AÑOS DE LA FIRMA DE LOS ACUERDOS DE PAZ EN GUATEMALA

TIERRA, DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA, A 10 AÑOS DE LA FIRMA DEL ACUERDO SOBRE ASPECTOS SOCIOECONÓMICOS Y SITUACIÓN AGRARIA¹

I. INTRODUCCIÓN

La iniciativa de CIDSE, GRUPO SUR y CIFCA de realizar una Conferencia Internacional sobre el papel de la cooperación europea y los Acuerdos de Paz en Guatemala, con el auspicio del Parlamento Europeo reviste particular importancia. No sólo porque una década transcurrida es un período adecuado para evaluar el cumplimiento de dichos Acuerdos y el impacto de la cooperación, sino también porque se hace necesario identificar los desafíos futuros que para la cooperación europea plantea un país que pese a contar con una agenda estratégica para el desarrollo y la transición democrática, sintetizada en los Acuerdos de Paz, se debate entre la agudización de la pobreza, la conflictividad social y las problemáticas estructurales no superadas.

Problemáticas que como se precisa en los Acuerdos de Paz, especialmente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASSA), están en la raíz de las causas que dieron origen al conflicto armado interno que duró más de tres décadas.

El presente documento es un aporte a la reflexión, centrado en los temas de tierra, seguridad alimentaria y desarrollo rural; en el marco de los compromisos fundamentales definidos en el Acuerdo Socioeconómico y Situación Agraria. Buena parte del mismo está dedicado al análisis del cumplimiento de dicho Acuerdo, así como la revisión crítica de aquellos compromisos sustantivos que hoy por hoy siguen pendientes de implementación por parte del gobierno guatemalteco.

Los retos son ahora mayores. Superada la expectativa de los años inmediatos a la firma de la paz en Guatemala y estando en el horizonte inmediato la suscripción del Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y Centroamérica, es preciso acelerar la marcha; rescatando la vigencia de los compromisos suscritos, especialmente en materia agraria, seguridad alimentaria y desarrollo rural. La Unión Europea tiene un compromiso histórico con este proceso y su participación ha sido de fundamental importancia en el ámbito político, financiero y humano.

¹ Firmado entre el Gobierno de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. México, Distrito Federal, 16 de mayo de 1996.

Es por ello que resulta oportuno compartir la afirmación que hiciera el Relator Especial de Naciones Unidas sobre el Derecho a la Alimentación, a partir de su misión en Guatemala en el año 2006: “La firma del Acuerdo de Paz Firme y Duradera en 1996 (Acuerdos de Paz), que puso fin de forma oficial a una violenta guerra civil, tenía por objeto superar la exclusión, la discriminación y la desigualdad históricas, pero la aplicación del marco para la realización de profundas reformas políticas, económicas, sociales y culturales ha resultado difícil por la resistencia que han opuesto poderosos sectores. A pesar de los importantes progresos que se han logrado recientemente, la cuestión de la tierra sigue siendo una grave fuente de conflictos sociales, y la falta de un catastro eficaz, de un código agrario y del reconocimiento jurídico de las formas indígenas de propiedad de la tierra constituyen un importante obstáculo para la realización del derecho a la alimentación, como lo es también el que no se aplique plenamente una reforma fiscal progresiva”.²

El presente documento no pretende hacer una evaluación, ni registrar de manera exhaustiva la totalidad de las acciones, programas y proyectos de la cooperación europea. Más bien se encamina a aportar elementos de análisis del contexto en el que esta cooperación actúa; reflejar los resultados que se observan desde algunas experiencias concretas y sugerir líneas de acción que contribuyan a retomar el rumbo trazado en los Acuerdos de Paz para beneficio de la mayoría de la población, principalmente indígena y campesina; para quien hoy por hoy el acceso a la tierra, la seguridad alimentaria y el desarrollo rural están muy lejos de su realidad cotidiana.

² Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Naciones Unidas, 2006.

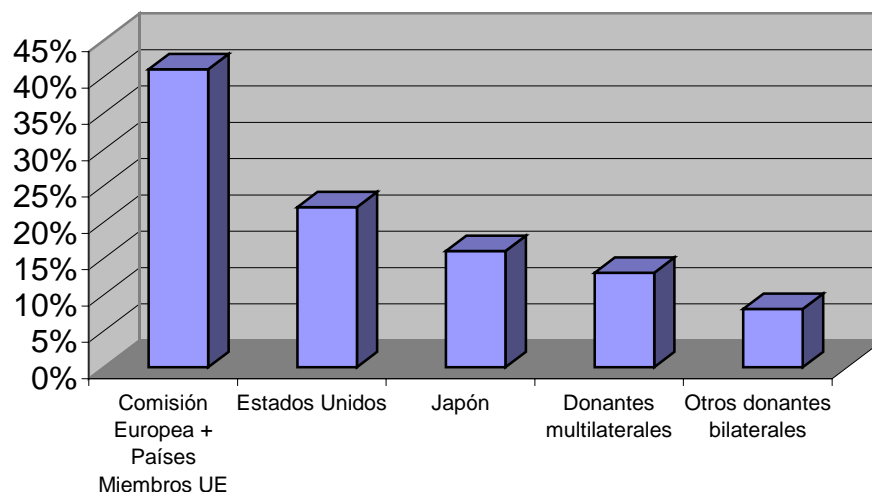
II. LA COOPERACIÓN EUROPEA HA SIDO ESTRATÉGICA PARA ESTIMULAR EL CUMPLIMIENTO DEL ASSA.

Aunque la cooperación europea con Guatemala tiene antecedentes previos a la firma de los Acuerdos de Paz,³ alrededor de 1976; es en el marco del proceso de paz, que esta cooperación se incrementa; contribuyendo a la implementación de los Acuerdos, especialmente de los llamados “Acuerdos Sustantivos”, entre ellos el ASSA; estimulando su cumplimiento por parte de los sucesivos gobiernos y fortaleciendo la participación de los distintos sectores de la sociedad civil guatemalteca.

Es importante señalar que la cooperación europea, canalizada a través de la Comisión Europea, como por medio de los distintos fondos, programas y mecanismos de los Estados Miembros, se constituye en la cooperación para el desarrollo más importante para Guatemala. No sólo por los montos, sino por la sensibilidad de los temas y problemáticas a cuya atención se ha dirigido este financiamiento.

Un ejemplo de la proporción del origen de las donaciones a Guatemala, se refleja en datos de la OCDE.⁴ En el período 2000-2003 las donaciones europeas ascendieron a más o menos el 41% de las donaciones recibidas por Guatemala.

Origen de las donaciones a Guatemala 2000-2003



Fuente: OECD

³ Se inicia en 1976 en el marco del diálogo político entre la Unión Europea y Centroamérica en torno a la solución pacífica de los conflictos internos en la región, la integración centroamericana y el fortalecimiento de las relaciones comerciales entre ambas regiones.

⁴ Organisation for Economic Co-operation and Development.

A partir de 1986 la Unión Europea asigna 15 millones de euros para el apoyo especialmente a las poblaciones afectadas por el conflicto armado interno, dando inicio también el programa de apoyo a la seguridad alimentaria.

Un indicador importante es que en el año 1995 Guatemala es el país más favorecido por la cooperación europea con relación a los demás país de América Latina; ascendiendo el monto de la ayuda a 200 millones de euros. Una proporción importante de estos fondos (74.100,00 millones de euros) están orientados a promover el desarrollo rural integral, en los departamentos más afectados por el conflicto armado y la pobreza, en el marco de los Proyectos ALA⁵.

Proyectos ALA Ejecutados en Guatemala

Desarrollo Rural en el Departamento de Totonicapán	7,500,000 €
Desarrollo Autosostenible en la Cuenca del Lago de Atitlán	10,200,000 €
Desarrollo Rural en el Departamento de Alta Verapaz	8000000
Desarrollo Rural en el Departamento de Baja Verapaz	7,500,000 €
Desarrollo Rural Integrado en Huehuetenango	14,400,000 €
Consolidación del Desarrollo en el Sur-Oeste de Guatemala	9,000,000 €
Desarrollo Rural en el Departamento del Quiché	17,500,000 €

Fuente: Delegación de la Comisión Europea en Guatemala

En términos globales, la cooperación europea para Guatemala desde 1985 a la fecha, está alrededor de los 1,500 millones de euros; sin tomar en cuenta los fondos asignados a través de programas dirigidos al conjunto de la región centroamericana.

La cooperación, especialmente en los temas relacionados con el desarrollo y la seguridad alimentaria proviene de fuentes diversas y múltiples mecanismos. Desde la cooperación que fluye a través de la Comisión Europea y sus Estados Miembros, hasta la que se canaliza por medio de los ayuntamientos, ONGs, iglesias; incluso por distintos esfuerzos de la solidaridad de organizaciones gremiales o sociales europeas.

El monto de esta cooperación no está plenamente cuantificado y de acuerdo con la opinión de distintas instancias, a pesar de que ha contribuido a cubrir necesidades, propuestas y demandas de

⁵ Los proyectos ALA terminaron su ejecución en el año 2002, pero los últimos fueron formalmente cerrados y transferidos los fondos de crédito a entidades locales hasta el año 2005.

sectores y organizaciones diversas que actúan en todos los rincones del territorio guatemalteco, reflejan también la dispersión de las actuaciones, que eventualmente se han visto afectadas por el paralelismo, la duplicidad, incluso la colisión entre acciones, objetivos y fondos invertidos. De manera emergente estos fondos actúan ante la ausencia de la inversión pública guatemalteca, en renglones tan sensibles como la salud, educación, acceso a la tierra, seguridad alimentaria y en general en el impulso del desarrollo, especialmente en el ámbito rural y comunitario. Tema que será retomado más adelante.

En la relación entre cooperación y paz en Guatemala, se observa un círculo virtuoso en el que el proceso de paz influye en el incremento y la calidad de la cooperación; mientras que el proceso se retroalimenta a través de la cooperación, que facilita la implementación de acciones estratégicas para la paz. Lo que se refleja en la Estrategia de Cooperación 1996-2000 en la que se definen líneas de cooperación con el objetivo de contribuir a superar las causas – principalmente las socioeconómicas - que dieron origen al conflicto armado, especialmente la pobreza, que afecta en mayor grado a la población indígena y campesina y dentro de ella a las mujeres.

Para la implementación de esta estrategia se definen varios proyectos, ejecutados a través de mecanismos bilaterales (codirección, con fondos de contrapartida aportados por el gobierno guatemalteco) que apuntan a fortalecer el desarrollo rural a través de la ampliación de la infraestructura social y productiva, el estímulo a las micro y pequeñas empresas rurales, así como al impulso del desarrollo social comunitario, la organización y la capacitación.⁶

“Según fuentes de la OCDE, el total de la ayuda concedida por los 15 Estados miembros de la UE entre 1996 y 1999 se elevó a 480 millones de dólares; un 75% de este importe correspondió a Alemania, España, Países Bajos y Suecia. Los dos primeros intervienen sobre todo a través de sus agencias de cooperación (GTZ y ECI, KfW, DED). Los Países Bajos, Suecia e Italia intervienen tanto directamente como a través de la cooperación multilateral del sistema de Naciones Unidas (PNUD) ”⁷ Los aportes alimenticios dentro del Programa Mundial de Alimentos provienen fundamentalmente de Alemania, Bélgica, Canadá, Dinamarca, los Estados Unidos, Finlandia, Francia, Irlanda, Noruega, Reino Unido y Suiza.

Por medio de la línea de financiamiento B7-2120, fueron apoyados los proyectos para la rehabilitación y autosostenimiento de las zonas más afectadas por el conflicto armado interno en los tres municipios del Área Ixil e Ixcán en el departamento de Quiché, al igual que en Sayaxché y La Libertad en el departamento de Petén. Además fue financiado el Programa de Apoyo a la Reinserción Productiva de Excombatientes (PAREC) y el Programa para la Reinserción Productiva de Comunidades de Repatriados y Reactivación Económica de las Áreas de Reasentamiento (PDP I y II).

El financiamiento de estos proyectos fue parte de los 200 millones de euros que la Unión Europea y el gobierno de Guatemala acordaron dentro del rubro de cooperación no reembolsable para el fortalecimiento del proceso de paz. Proyectos cuya ejecución sufrió importantes retrasos, por lo culminaron entre 2002 y 2005.

⁶ No fue posible tener acceso a las evaluaciones realizadas en torno a estos proyectos, por lo que es difícil estimar su impacto; la evaluaciones que se conocieron dan cuenta principalmente de aspectos operativos, de ejecución financiera y administrativos

⁷ Guatemala, Documento de Estrategia 2002-2006. Comisión Europea, traducción no oficial.

Según un estudio realizado por Cáritas Europa y CIDSE la ejecución de los proyectos correspondientes a la estrategia 2002 – 2006 a pesar de corresponder a la recalibración de la implementación de los compromisos de los Acuerdos de Paz, su ejecución sufrió importantes retrasos, que incidieron en los resultados finales: “existen tres dificultades en el cumplimiento del calendario. La primera, el retraso en los desembolsos CE pero también de los fondos de contrapartida gubernamental. La segunda, el retraso en la ejecución de proyectos programados que hipotéticamente debían iniciarse en el 2002-2004 y que en el 2006 aun se encuentran en el proceso de licitación.⁸ Finalmente, el CSP no coincide con los periodos de gobierno y se incurre, de acuerdo a fuentes gubernamentales, “en una falta de congruencia con la política del gobierno actual” sobretodo en las formas de aplicar el CSP”⁹.

Actores locales consultados al respecto, señalan que la incidencia del gobierno a través de un fondo social como el Fondo Nacional para la Paz, afectó el cumplimiento de los compromisos adquiridos para con las comunidades, desgastando la organización y generando desconfianza respecto a los objetivos políticos gubernamentales, afectados por los cambios de gobierno. “En el terreno, se observa la infraestructura construida, algunas organizaciones apoyadas por los programas continúan funcionando, algunas con muchas dificultades. Desde el punto de vista productivo los proyectos en general no sostenibles, principalmente por falta de apoyo y una estructura de soporte nacional y local que les brindara los servicios de asistencia técnica, acceso a mercados y al crédito. Sólo algunos fondos heredados de los proyectos de rehabilitación y autosostenimiento de las zonas más afectadas por el conflicto armado y del PAREC han logrado constituirse en capital para seguir otorgando pequeños créditos a los beneficiarios pero con un interés que se considera elevado; en el caso del FONREIPRO heredado del Programa PAREC, alcanza el 19% anual. Más caro que lo que dan los bancos...”¹⁰

Estos proyectos, consideraron el componente de seguridad alimentaria a través del fortalecimiento de proyectos productivos, para la producción de autoconsumo y excedentaria para la venta y generación de ingresos. De acuerdo con entrevistas realizadas a personal técnico de algunos proyectos se señala que en la práctica no existe una relación lineal entre producción, consumo y seguridad alimentaria.

En primer lugar porque la mayoría de proyectos no se desarrollaron ni se consideran autosostenibles, al carecer de un entorno de apoyo a estas iniciativas a través de mecanismos, fondos y políticas nacionales de estímulo al desarrollo de las y los pequeños y medianos productores. Pese a ello, evaluaciones externas realizadas a proyectos de población desarraigada y excombatientes señalan que el mayor impacto de estas iniciativas productivas se dio en el fortalecimiento de la organización de los grupos y comunidades participantes. El desarrollo de las capacidades productivas a través de los procesos de capacitación contribuyó a que las y los participantes se pudieran acceder al empleo.

⁸ El cronograma tenía previsto la ejecución de 56% de los programas entre el 2002-2004 y el 40 % restante en el 2004 y 2006. La instalación y las actividades de los programas de mayor peso en volumen financiero y de importancia estratégica (fortalecimiento de la sociedad civil y descentralización) han comenzado en el 2004. Aunque existen actividades iniciadas a través del método de pequeñas subvenciones, el proceso de licitaciones aun no ha finalizado

⁹ Las Huellas de la Unión Europea en el Sur. Ayuda de la CE a Guatemala. Anna Vasallo. Diciembre 2003.

¹⁰ Opinión de uno de los técnicos del programa PAREC.

En el caso de los proyectos que generaron algún tipo de ingresos, las debilidades organizativas afectaron la distribución de los mismos, culminando en algunos casos en problemáticas internas que incidieron en el cierre del proyecto o en que el mismo sea gestionado actualmente sólo por un grupo de la comunidad (es el caso de los proyectos productivos para las y los excombatientes, la población desarraigada y algunos proyectos en Huehuetenango y Quiché)¹¹

Fueron más exitosos los proyectos encaminados a reforzar actividades productivas ya arraigadas en la zona o en las fincas o parcelas de las comunidades. Por ejemplo la producción cafetalera, que en algunos casos transito de la producción tradicional a la producción orgánica y se ha logrado colocar en el mercado justo a nivel internacional.¹²

Otro problema es que los ingresos que se reciben a través de la producción no necesariamente se destinan a mejorar la alimentación personal o familiar. Estudios realizados por el Instituto de Nutrición de Centro América y Panamá, reflejan que las familias invierten un porcentaje muy bajo (22% como promedio) de sus ingresos, para la compra de alimentos; si este dato se analiza a la luz del tipo de consumo por hábitos o cultura, es fácil concluir que lo que las personas están comiendo no es satisfactorio ni en cantidad, ni en calidad.

Por otro lado en estos proyectos no hay registro preciso de la participación de las mujeres, ni como productoras, ni en la distribución de los ingresos generados. Hay en estos procesos desigualdades de género que afectan el acceso de las mujeres a la producción y a sus beneficios, por lo que la premisa inicial tampoco funciona con relación a las mujeres; pues ellas no logran ingresos propios y en los casos en que los proyectos las han considerado, sólo es para producción de patio destinada al consumo familiar o para pequeñas ventas. *"En general las mujeres no son consideradas como productoras, aunque sí aportan jornadas significativas en trabajo productivo que es invisibilizado, igual como se invisibiliza el trabajo doméstico. Los proyectos para ellas generalmente son marginales, familiares o complementarios; por lo que no inciden de manera sostenida en la seguridad alimentaria de la familia, generando niveles significativos de desnutrición femenina"*¹³

Otro factor de particular importancia, que ha limitado que los proyectos productivos incidan efectivamente en la seguridad alimentaria de las comunidades participantes, ha sido el modelo de inserción productiva que se ha impulsado. Los proyectos han desestimulado la producción de alimentos, especialmente de los granos básicos. Asumiendo la misma premisa, se ha favorecido la producción para el mercado, incluso con intentos de entrar en nichos de agroexportación. El problema es que estos proyectos no han contado con los estudios de preinversión necesarios y confiables, los desembolsos no se realizaron atendiendo los ciclos productivos, además de estar sujetos a eventualidades del mercado internacional, en el que los pequeños productores no tienen ninguna posibilidad de negociación. Cuando los productos se logran colocar en el mercado, la rentabilidad es baja debido a que la comercialización se hace por medio de intermediarios que controlan los mercados.

¹¹ Entrevista a Antonio Pirir, representante de la Cooperativa El Progreso. Colotenango, Suchitepéquez.

¹² Op cit. En referencia a la Finca Santa Anita, en Colomba, Quetzaltenango y a un grupo importante de productores de Ixcán, que comercializan el cardamomo.

¹³ Estefanía Mucci, Proyecto ejecutado por CEFA – Italia y el Foro de Tierras de Huehuetenango, con financiamiento de la CE

**Producción de Alimentos en Guatemala
1990 – 2004 (en miles de toneladas)**

Año	Frijol	Maíz	Trigo	Arroz	Pollo	Caña de azúcar*	Huevos	Leche
1990	118.18	1,272.24	32.03	44.43	66.88	9,603.10	65.20	251.26
1991	112.30	1,233.25	22.68	47.49	70.57	10,798.80	67.42	253.73
1992	114.56	1,366.38	22.68	40.44	86.92	11,307.60	71.80	251.15
1993	99.69	1,294.78	24.27	47.65	91.27	11,741.10	81.06	258.47
1994	91.40	1,187.69	26.00	38.81	100.60	11,862.42	85.90	291.26
1995	90.12	1,061.58	26.00	30.58	105.16	15,443.78	93.32	305.79
1996	79.57	1,046.80	23.69	21.36	110.42	15,582.93	97.99	320.95
1997	72.68	860.74	23.00	21.94	129.66	17,687.01	91.00	320.00
1998	83.59	1,068.78	14.63	30.69	140.40	18,189.38	86.00	290.00
1999	87.52	1,024.86	8.25	48.40	136.00	17,012.80	80.43	258.34
2000	91.02	1,053.55	9.53	45.22	140.00	16,552.40	81.00	259.63
2001	94.66	1,091.48	9.53	45.22	144.00	16,934.90	82.00	270.00
2002	94.68	1,050.14	9.07	39.92	155.00	17,489.90	85.00	270.00
2003	94.68	1,053.56	8.00	32.49	155.00	17,400.00	85.00	270.00
2004	97.11	1,072.31	11.34	34.93	155.00	18,000.00	85.00	270.00

Fuente: <http://faostat.fao.org/site/340/DesktopDefault.aspx?PageID=340> al 25/08/06.

Este fue el caso de la Cooperativa El Progreso, integrada por excombatientes participantes en el Programa PAREC *"para nosotros esta fue la frustración más grande, pues trabajamos todo el tiempo hasta las mujeres trabajaron, teníamos un contrato con una exportadora de plantas ornamentales. La Unión Europea a través del PAREC financió el proyecto por un millón de quetzales más o menos; más el trabajo y el área de la finca que se definió para el proyecto. Vino el 11 de septiembre y la empresa canceló la exportación porque el precio de la carga por avión subió. Nos quedamos con toda la producción que ni para comer servía. Así se perdió ese millón de quetzales y lo peor fue que teníamos deuda, porque los proyectos tenían una parte de donación y otra de préstamo. Esa deuda se canceló, pero nos quedó de experiencia que esa producción en realidad no es segura.."*¹⁴

Estos ejemplos concretos contribuyen a llamar la atención respecto a la ambigüedad con la que en algunos proyectos se ha aplicado el concepto de seguridad alimentaria y las estrategias que se impulsan para promoverla. En este marco hay experiencias locales o regionales, promovidas principalmente a través de organizaciones nogubernamentales, orientadas a asegurar de manera sostenible la producción de alimentos asumiendo el enfoque de derecho a la alimentación y soberanía alimentaria.

Pese a que no es una experiencia generalizada, la aplicación de fondos a este tipo de proyectos tiene un impacto positivo en las condiciones que posibilitan el acceso a los alimentos de manera sustentable y sostenible. Ejemplo de ello es el proyecto ejecutado por la Asociación Ceiba en el departamento de Huehuetenango.

¹⁴ Antonio Pirir, representante legal de la Cooperativa El Progreso. Cuyotenango, Suchitepéquez.

Culminada esta fase de la cooperación (1996-1999) se elabora el "Memorando de entendimiento entre la Unión Europea y la República de Guatemala, relativo a las orientaciones plurianuales para la puesta en práctica de la cooperación comunitaria 2000-2006". Cuya meta es contribuir a incrementar la justicia social, el crecimiento económico, la equidad de género, la participación democrática y de la sociedad civil, en el marco de la promoción de la cohesión social en Guatemala.

Los programas y proyectos aprobados apuntan a abordar los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social, promoviendo la participación del conjunto de ciudadanas y ciudadanos en la vida económica del país. Es muy importante la articulación del espacio de participación para el seguimiento al proceso, a través del Mesodiálogo; mecanismo que permitió la consulta a la sociedad civil guatemalteca, la concertación y búsqueda de consensos sobre las estrategias operativas de los programas de cooperación oficial. En la práctica se esperaría que un mecanismo similar sea retomado, ya que permite retroalimentar, evaluar e incidir en los procesos, financiados a través de los programas y proyectos que por su naturaleza sectorial, requieren del diálogo político permanente entre la cooperación, el gobierno en tanto contraparte nacional de los mismos y los sectores de sociedad civil y expresiones sociales, incluyendo pueblos indígenas y mujeres no sólo en calidad de beneficiarios de las acciones, sino como protagonistas de los procesos.

Sectorialmente el memorando considera siete programas: de apoyo al sistema judicial, de cooperación económica, de apoyo a la sociedad civil, apoyo a la descentralización, lucha contra las exclusiones y promoción de los derechos humanos, apoyo al desarrollo local, apoyo al sistema fiscal; mientras que por la vía del cofinanciamiento con ONGs europeas y nacionales se implementan proyectos que revisten importancia especialmente por las experiencias significativas con relación a la gestión de riesgos, resolución de conflictos de tierras y seguridad alimentaria, con una fuerte participación de las mujeres y poblaciones indígenas en comunidades rurales.

En estos programas es relevante el cambio de enfoque, que va del concepto de desarrollo rural integral de los proyectos ALA, hacia la gestión territorial, para fortalecer la construcción del Estado desde el territorio, tomando en cuenta las debilidades en lo local, dada la poca presencia del Estado en los territorios y la falta de organización de la sociedad civil. A decir de las instancias consultadas hay necesidad de encontrar *o construir* un ámbito donde los objetivos del desarrollo se puedan lograr; con una perspectiva de desarrollo rural local y una estrategia de gestión territorial. Esa sería la respuesta práctica ante las dificultades encontradas en las ejecutorias anteriores, en donde la coejecución a través del gobierno central no facilitó la articulación con las instancias locales y municipales.

Lo que se refleja en el objetivo del Programa de Desarrollo Rural Local, "al promover un proceso de gestión adecuada de finanzas municipales, de presupuesto por resultados, articulando la ejecución al presupuesto. Hay que tomar en cuenta que en el presupuesto los recursos son controlados, lo que permite tener por primera vez apoyo presupuestario, apoyo a la implementación del pacto fiscal, con recursos bien instalados y capacidades de fiscalizar. Aunque no se llegó al punto clave: descentralización y auditoría desde la sociedad civil."¹⁵

¹⁵ Opinión de uno de los consultores relacionado con la implementación del proyecto.

Programas 2000 - 2006
Relacionados con la temática analizada

Desarrollo Rural Local	Fortalecimiento institucional y sostenible de las capacidades de los municipios en el marco de la descentralización. Incluye la implementación de infraestructura social, productiva y económica para mejorar la inversión, producción, competitividad y comunicación a nivel local y regional. El programa ha sufrido importantes retrasos, está iniciando su ejecución a través de dos mancomunidades en el departamento de Huehuetenango, que abarcan 21 de los municipios más densamente poblados (más de 500 mil habitantes) en condiciones de pobreza y pobreza extrema.	20,000,000 €
Fortalecimiento de la Sociedad Civil en Guatemala - Proyecto Tinamit	Para fortalecer las capacidades organizativas de la sociedad civil, con prioridad en pueblos indígenas, mujeres, productores y productoras rurales. Su implementación ha sido débil, lenta y complicada; ha financiado pequeñas iniciativas locales, sin que a la fecha se haya asignado la ejecución de todos los fondos. Las organizaciones sociales cuestionan también los mecanismos de tercerización y procedimientos de asignación de fondos que favorecen la ejecución a través de ONGs, dejando fondos poco significativos para las organizaciones locales y comunitarias. Igualmente se ha expresado la necesidad de que el proyecto se ejecute con autonomía del gobierno. Las acciones de capacitación y fortalecimiento se priorizan en función del sistema de consejos de desarrollo urbano y rural, promoviendo la participación en los COCODES; lo que es en opinión de algunas organizaciones sociales es insuficiente e inadecuado debido a que la organización especialmente de pueblos indígenas y mujeres es mucho más diversa, con formas organizativas y de participación, con un significado cultural, político y social que no se puede reducir a una organización o estructura de participación. El proyecto tienen previsto actuar en 450 comunidades de 45 municipios ubicados en 11 departamentos del país; por lo que los fondos asignados parecieran ser insuficientes.	10,000,000 €
Descentralización y Fortalecimiento Municipal - Proyecto Municipios Democráticos	Orientado al fortalecimiento municipal, con el objetivo fortalecer las capacidades de las municipalidades y mancomunidades para la gestión territorial, con actuaciones en 186 municipios en 12 departamentos. El proyecto se ejecuta a través de una estrategia de tercerización, fundamentalmente a través de contratos de servicios sujetos a las normativas de licitación. Lo que debiera contribuir a superar la imagen gubernamental que el proyecto tuvo en sus inicios; en tanto el ente de tutela gubernamental es la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia.	20,000,000 €
Programa de Seguridad Alimentaria	Dadas las graves consecuencias de la Tormenta Stan la Comisión Europea aprobó fondos adicionales destinados a la seguridad alimentaria. Estos fondos están siendo ejecutados por ONGs nacionales y europeas. En el año 2007 se ha iniciado la ejecución 5 proyectos en los municipios del norte del departamento de San Marcos, orientados a la protección y recuperación de recursos hídricos, acceso, uso y aprovechamiento biológico del agua y mejoramiento de las condiciones productivas, todo con un enfoque de seguridad alimentaria y nutricional. La estrategia de ejecución prevé la coordinación con la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, en el marco de la ley y política pública aprobadas.	2,800,000 €

Es oportuno señalar que pese a que la Unión Europea cuenta con lineamientos muy precisos respecto a los asuntos agrarios, plenamente coincidentes con los contenidos, compromisos y espíritu de los Acuerdos de paz, el componente agrario como tal no ha sido suficientemente relevado; ni en el financiamiento, ni en las acciones.

En la primera generación de programas y proyectos, los asuntos relacionados con la tierra se incorporaron como un componente dentro de la concepción de desarrollo rural integral, vinculados a fortalecer los procesos de inserción económica y social a través del reasentamiento de poblaciones desarraigadas, incluyendo el seguimiento a algunos casos legalización de tierras. En la estrategia 2002-2006 se refleja en el fortalecimiento del catastro como una condición fundamental para la gestión territorial, apoyando un proyecto piloto del cual no se pudo obtener la evaluación de impacto. Sin embargo como componente agrario pierde peso en los programas y proyectos estratégicos.

De acuerdo con opiniones del personal técnico relacionado con la ejecución de estos proyectos, la cooperación parte del supuesto de que el problema de la tierra, siendo una problemática estructural es objeto de políticas y procesos que competen al Estado, a través de programas y acciones gubernamentales. Asumiendo que los compromisos definidos en los Acuerdos de Paz en esta materia, estaban siendo implementados por los sucesivos gobiernos; la cooperación complementa los procesos en aspectos productivos, fortalecimiento de capacidades y condiciones para el desarrollo. Este supuesto en la práctica es relativo, como se abordará en el apartado donde se analizan las políticas gubernamentales.

Son las ONGs las que retoman la problemática, a través de proyectos de dimensión regional o local; proponiendo espacios de abordaje donde las comunidades y organizaciones sociales asumen el protagonismo, para articular soluciones a problemas o conflictos plenamente identificados; en el marco jurídico y de políticas nacionales.

Esa es la experiencia de proyectos piloto que, como los ejecutados por CEFA y Veterinarios Sin Fronteras, con financiamiento de cooperación descentralizada están contribuyendo a fortalecer la certeza jurídica sobre la tenencia y propiedad de la tierra en municipios de los departamentos de Quiché, Huehuetenango y Alta Verapaz.

**Ejemplo de indicadores de resultados previstos por el proyecto
"Fortalecimiento de las agriculturas campesinas de frontera agrícola y gobernabilidad local en
Chisec, Alta Verapaz" que ejecuta Veterinarios sin Fronteras**

250 familias campesinas comercializan en grupos su cardamomo (12,000 quintales controlados por los campesinos)
Al menos 40% de las personas capacitadas en cursos de producción son mujeres. Unas 600 mujeres coordinan actividades en el comité Comon Qana' Tzuultaq'a. Las comunidades solicitan talleres sobre temas de importancia para el bienestar de las mujeres
1200 familias de 50 comunidades están vinculadas a los servicios generados por las organizaciones locales (actividades de asistencia técnica, producción y comercialización). Las organizaciones se sostienen económicamente y responden a una necesidad (socios activos)
700 familias desarrollan alternativas en producciones agrícolas y pecuarias
Ingresa dinero en las comunidades del área del Tzuultaq'a (licencias para comercializar xate y nuez de ramón, acceso a PINFOR) y en las comunidades del área de las Cuevas de Candelaria (concesión del manejo de las cuevas en mano de las asociaciones turísticas)

No se observa pérdidas de tierra de las comunidades en beneficio de finqueros o empresarios foráneos. Los porcentajes de ventas de tierra son muy bajos en comparación con otras comunidades sin reglamento, la tierra pasa efectivamente en mano de los hijos e hijas de los parcelarios actuales
Existe una red de ejemplos de parcelas campesinas en Chisec (parcelas de las y los promotores), que permite dar asistencia técnica a 500 familias. Se observa la participación de las comunidades en los concursos campesinos
Nuevos productos (2 o 3 más) se venden (resultado de la diversificación). Los productores se venden por costales y no por mata (cantidades vendidas en mercados locales)
Se "visibiliza" el aporte de las mujeres a la economía campesina
15 microempresas campesinas de transformación y comercialización de productos agrícolas son económica y técnicamente viables. Se creó empleos a nivel rural. Se observa productos locales en los mercados de Chisec
El sistema de financiamiento manejado por las organizaciones campesinas de Chisec se consolida como una intermediaria financiera local y campesina reconocida
Las organizaciones campesinas y las organizaciones comunitarias presentan informes de actividades y financieros completos y claros. Están al día al nivel administrativo. Tienen relaciones con otras organizaciones (logran captar fondos). Participan en el COMUDE.
Planes de manejo comunitario de los recursos naturales se aplican en al menos 20 comunidades
Catastro es administrado localmente por las comunidades. Al menos 1000 planos de parcelas y lotes fueron entregados a familias campesinas
Las áreas de reserva comunitaria siguen existiendo y manteniéndose en al menos 30 comunidades
Reglamentos comunitarios de administración de tierras son avalados por decisiones comunitarias y respaldados por instrumentos jurídicos en al menos 20 comunidades
Las mujeres tienen voz y voto en las decisiones sobre las tierras y plantean sus propias necesidades, son firmantes de los reglamentos. Se analizará los casos de separación familiar y herencias (que siempre hay en 20 comunidades a lo largo de tres años de proyecto) para ver si se respetó los derechos y palabras de las mujeres implicadas

Fuente: Veterinarios Sin Fronteras – Guatemala

III. TIERRA, DESARROLLO RURAL Y SEGURIDAD ALIMENTARIA A 10 AÑOS DE LA FIRMA DEL ACUERDO SOCIOECONÓMICO Y SITUACIÓN AGRARIA

III.a Algunos indicadores de la realidad nacional

Guatemala es uno de los países que exhibe los índices más agudos de desigualdad en la concentración del ingreso; reflejado en el Coeficiente de Gini equivalente al 0.542¹⁶. Este índice se incrementa con relación a la concentración de la propiedad de la tierra, alcanzando un 0.84.¹⁷ La propiedad del 72.2% de la superficie en fincas, está en manos de sólo un 2.1% de los propietarios; mientras que 560,904 parcelas menores de dos manzanas, posibilitan la sobrevivencia de más o menos 3,5 millones de personas.¹⁸ Pese a la importancia que continúa teniendo la agricultura, tanto para la economía nacional, como para la subsistencia de la población; en el año 2003 la agricultura representó el 22.7 % del PIB y ocupó al 61 % de la población rural. Datos que no consideran el impacto que la agricultura sigue teniendo en la activación de otros sectores de la economía, como el transporte y los servicios.

La desigualdad se profundiza de acuerdo a la pertenencia étnica, según el Informe de Desarrollo Humano del año 2000, elaborado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), El 70% de las fincas corresponde a hogares encabezados por hombres no indígenas. Estos concentran el 81,3% del total de la tierra cultivable, mientras que los hombres indígenas poseen el 13,6% y las mujeres solo el 5%. Se desconoce que porcentaje representan las mujeres indígenas.

La polarización de la estructura agraria es una de las causas estructurales que ha dado origen a una sociedad profundamente desigual e inequitativa, en la que la pobreza alcanza al 56% de la población, mientras que la pobreza extrema afecta al 21.9% de la población; indicador que asciende a 26.3% en la población indígena rural; la mayoría mujeres y población joven.¹⁹ Cuatro de cada cinco personas en condiciones de pobreza viven en el área rural y tres de ellos son indígenas.

En términos de género los indicadores también son elocuentes. Según la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 1998-1999 el 26% de las campesinas trabaja en tierra propia, el 12% lo hace en tierra familiar, el 3,7% en tierra arrendadas, mientras que el 58% labora como asalariadas en fincas.²⁰ De las pocas tierras repartidas a mujeres, solo al 15% se les otorga título individual y cerca del 60% son lotes para vivienda familiar, no para producción agrícola.

De las tierras distribuidas por el INTA entre 1962 y 1996 solamente un 8% se entregó a mujeres. Entre 1998 y 2006, del total de créditos otorgados por el Fondo de Tierras, únicamente el 11% son créditos entregados a mujeres con hijos/as. Las mujeres solteras y los hombres solteros sin hijos, no tienen derecho al crédito, ni a la adjudicación de tierras según la ley al Fondo de Tierras.

A la problemática de falta de acceso a la tierra, se suma la carencia de seguridad jurídica sobre la tenencia y propiedad de la tierra. Las condiciones de irregularidad que privan en el agro

¹⁶ CEPAL, 2003.

¹⁷ Censo Nacional Agropecuario, Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, 2004.

¹⁸ Op. Cit.

¹⁹ Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD. Guatemala, 2005.

²⁰ Está pendiente la reforma al Código de Trabajo, en el que las mujeres son reconocidas solo como coadyuvantes de los trabajadores agrícolas hombres. Por tanto ellas no tienen categoría de trabajadoras, ni derechos a las prestaciones de ley.

guatemalteco son una fuente estructural de conflictividad agraria y afectan fundamentalmente a las comunidades indígenas asentadas en las zonas de colonización al norte del país; pero tienen distintas expresiones también en otras zonas y están relacionadas con la falta de registro y catastro. Hay solapamiento de fincas, disputas por derechos, corrimiento de linderos, desconocimiento de mojones, excesos, asentamientos humanos en área protegidas.... así como procesos inconclusos de adjudicación. Estos últimos a cargo del Fondo de Tierras.

Cabe señalar que esta problemática no está plenamente identificada, ni cuantificada; sin embargo en los Acuerdos de Paz fue considerada de manera relevante, existiendo el compromiso del Estado de crear los mecanismos y el marco legal necesario para garantizar la certeza jurídica respecto a la propiedad de la tierra; a través de la creación del Registro de Información Catastral, la modernización del Registro de la Propiedad, la aprobación de una Ley de Regularización de la tenencia y propiedad de la tierra, así como de la implementación del proceso de regularización de las tierras adjudicadas por el Estado, bajo la responsabilidad del Fondo de Tierras.

La pobreza y extrema pobreza reflejan el agravamiento de las condiciones de vida para la mayoría de la población. La pobreza alcanza al 56% de la población, mientras que la pobreza extrema afecta al 22%. Es importante señalar que en sólo dos años entre el 2000 y 2002, la pobreza extrema se incrementó en 7%; varios analistas coinciden en considerar que los problemas más agudos que afectan a la población en condiciones de pobreza están siendo paleados por los mismos pobres a través del envío de remesas de las y los trabajadores migrantes, ubicados mayoritariamente en Estados Unidos.

Guatemala, el peso de las remesas¹

Cuán fuertemente están aumentando las remesas de los inmigrantes guatemaltecos en EE.UU. a Guatemala?

En términos globales, hemos tenido aumentos en los últimos años de aproximadamente un 20% cada año.... Por ejemplo, en 2006 el monto de las remesas alcanzó US\$3.680 millones, con un crecimiento de un 21,1% con respecto a 2005 y una relación con respecto al producto interno bruto de arriba del 10%.

Qué impacto tendría en Guatemala un cese del envío de las remesas si se endureciera aún más la política migratoria estadounidense?

.... En la medida en que esta disminución sea más significativa porque sea cada vez mayor el número de personas deportadas puede ir teniendo un impacto negativo en las economías, sobre todo a nivel rural.

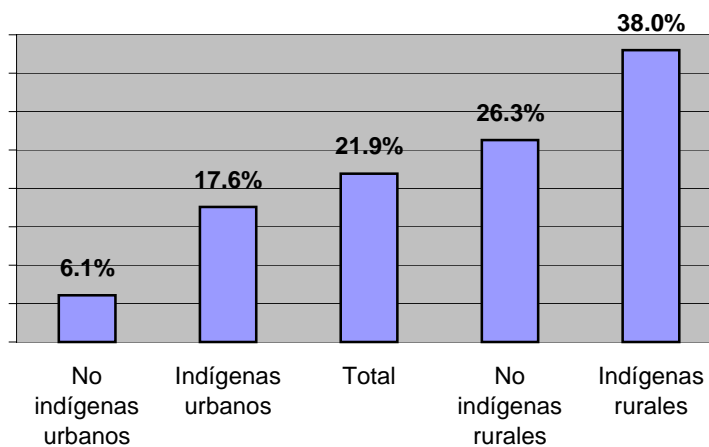
En cuanto a la situación alimentaria y nutricional, Guatemala está colocado en la lista de países afectados por la desnutrición crónica y la insatisfacción de las necesidades alimenticias básicas; pese a ser un país con un importante potencial productivo de alimentos.

Según datos oficiales²¹ el promedio nacional de desnutrición en menores de 5 años equivale al 49.5%, mientras que en la niñez indígena la incidencia asciende al 69.5%; en las áreas rurales alcanza el 55.5%. 5 de cada 10 niños y niñas en edad escolar padecen de desnutrición crónica, que afecta el crecimiento en un 14.8%; identificándose 57 municipios del país en condiciones de muy alta vulnerabilidad y 118 en condición de alta vulnerabilidad.

Lo que coloca en la mayoría de la población en alto riesgo de padecer desnutrición en diversos grados y manifestaciones; identificándose la pobreza y la pobreza extrema como factores estructurales que afectan las condiciones nutricionales y alimentarias de la población guatemalteca. Según la ENCOVI,²² una persona en condiciones de pobreza gasta el 54.8% de sus ingresos en comida, mientras que alguien que no se considera pobre gasta el 36.0%.

Según la misma fuente, la canasta básica en Guatemala está compuesta sólo por 26 productos, frente a 50 considerados en otros países centroamericanos. Lo que significaría que una persona necesita por lo menos Q9.65 para cubrir sus necesidades alimenticias básicas.

Poblacion que vive con menos de 1 USD diario



Fuente: Encuesta Nacional de Ingresos y Egresos 2004.

Es a estos graves problemas y a sus causas estructurales, que los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz, pretenden dar solución.

²¹ Recogidos en el documento de Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, diciembre 2005.

²² Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, 2002.

III.b Estado de cumplimiento de los compromisos sustantivos, contenidos en el ASSA:

La problemática agraria, desarrollo rural y seguridad alimentaria es abordada fundamentalmente en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria; además de compromisos sustantivos contenidos en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas²³ y los mecanismos específicos para el reasentamiento y seguridad jurídica con relación a la tenencia y propiedad de la tierra en un marco de desarrollo sostenible establecidos en el Acuerdo para el Reasentamiento de las Poblaciones Desarraigadas por el Conflicto Armado Interno.

Es en estos tres acuerdos en donde se perfila el compromiso del Estado guatemalteco, para dar impulso a un proceso de transformación del marco jurídico e institucional para posibilitar el acceso de la población campesina a la tierra, como una condición fundamental para el desarrollo, la justicia social y la reconciliación nacional. Señalando que

“27. La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra tiene como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan, base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar y garantía de su libertad y dignidad”²⁴

III.b.1 Limitaciones en el acceso a la tierra para la población campesina

En mayo 2006 el gobierno guatemalteco dio a conocer su Política Agraria, en el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz y en coherencia con la Ley Marco de los Acuerdos de Paz. Según declara la misma Política, ésta es vinculante con la Agenda Nacional de Competitividad y el Programa DaCrédito y debiera operativizarse a través del Gabinete Agrario, presidido por el Vicepresidente de la República.

Desde la conceptualización de la Política Agraria se precisa la finalidad *“evitar la visión de Política Agraria como acceso a la tierra”*²⁵ vinculando el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes del área rural, al acceso de otros activos. Priva una orientación de la política hacia la competitividad e inserción en el mercado internacional, fundamentalmente de los productores excedentarios, organizados empresarialmente.

Define el papel del Estado como “promotor, orientador y regulador del desarrollo económico del país”, mientras que en material agraria señala que “debe reconocerse que los instrumentos de política que utilizan mecanismos de mercado para la obtención de objetivos de acceso a la tierra

²³ Firmado por el gobierno guatemalteco y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca en México, Distrito Federal el 31 de marzo de 1995.

²⁴ Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Capítulo III. Situación Agraria y Desarrollo Rural.

²⁵ Política Agraria. Guatemala, 25 de mayo 2006. Pág. 9.

tienen potencialidades que deben rescatarse” señalando desde la óptica gubernamental que los Acuerdos de Paz basan el instrumental de política agraria en mecanismos de mercado.

Orientación que ha sido cuestionada por los sectores sociales participantes en distintos espacios de abordaje de la problemática agraria y desarrollo rural; señalando que ésta perspectiva es una interpretación sesgada en beneficio de los intereses de los grandes propietarios de la tierra en el país. Distintos estudios realizados, señalan que el mecanismo de mercado implementado a través del Fondo de Tierras es insuficiente para posibilitar el acceso a la tierra para las y los campesinos en condiciones de pobreza y extrema pobreza; lo que se refleja en la crisis del modelo, evidenciada en la impagabilidad de la deuda agraria que pesa sobre los grupos campesinos que han adquirido créditos a través del Fondo de Tierras.

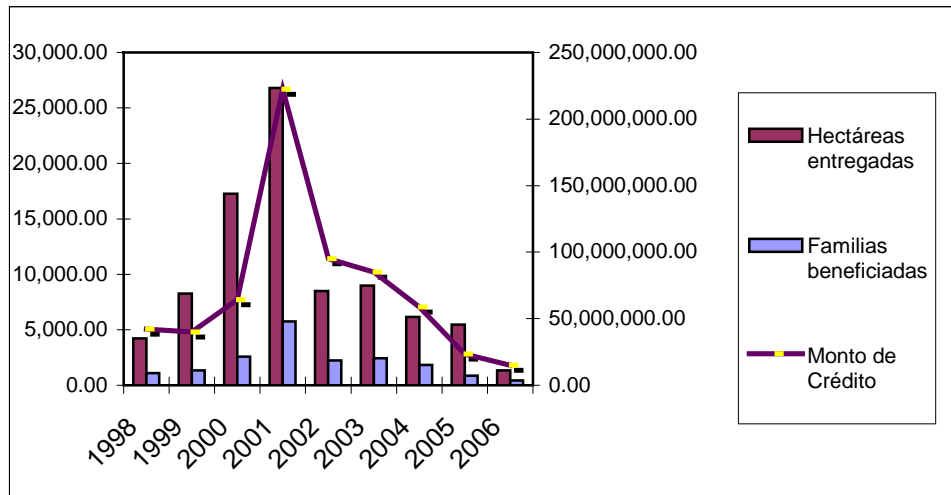
En la actualidad prácticamente este mecanismo se ha paralizado, ya que en 2006 el Fondo de Tierras únicamente aprobó 2 créditos para igual número de grupos; mientras que en 2002, año en el que se otorgó la mayor cantidad de créditos, fueron asignados 56 créditos. El mismo Consejo Directivo del Fondo de Tierras en el Diagnóstico Situacional realizado en el año 2005 concluye señalando que “luego de haber invertido una significativa cantidad de recursos financieros, no se prevé que la institución esté dando cumplimiento a sus objetivos ni a su misión social”²⁶

**Fondo de Tierras
1998 - 2006**

Año	Hectáreas entregadas	Familias beneficiadas	Monto de Crédito
1998	4,205.25	1,090	42,182,944.90
1999	8,245.35	1,315	40,034,100.81
2000	17,276.11	2,583	64,170,620.31
2001	26,793.26	5,754	222,312,905.49
2002	8,481.45	2,237	95,013,234.75
2003	8,986.98	2,423	85,037,536.19
2004	6,150.34	1,833	58,640,314.26
2005	5,451.87	852	23,459,223.10
2006	1,321.02	429	14,867,324.00
Total	86,911.63	18,516	645,718,203.81

²⁶ Diagnóstico Situacional del Fondo de Tierras. Guatemala 6 de junio 2005. Pag. 2.

Créditos otorgados por el Fondo de Tierras 1998 - 2006



FUENTE: Base de datos del Fondo de Tierras

Aunque no se tuvo acceso a la información respecto a la deuda agraria, la mayoría de los grupos que han recibido crédito para la compra de tierras están en mora o próximos a caer en esta situación debido al vencimiento del período de gracia; sin que, como se refleja en el Diagnóstico Situacional del Fondo de Tierras, los grupos campesinos estén en condiciones de cumplir con el pago de la deuda, resolver sus necesidades básicas de subsistencia, especialmente alimentarias y contar con capital de trabajo para la producción. Según el Fondo de Tierras, se han invertido 19 millones de quetzales para la reactivación de la producción agrícola para el pago de la deuda; lo que de cualquier manera resulta insuficiente dada la magnitud social y financiera del problema. Varios grupos campesinos están planteando la necesidad de condonar esta deuda agraria, en la medida de que su volumen obedece a la especulación del precio de la tierra, lo que beneficio a los terratenientes.

La condonación de la deuda debiera ir acompañada de un conjunto de políticas y proyectos que efectivamente posibilitaran que estos productores y productoras, al igual que otros que han accedido a la tierra a través de otros programas (FORELAP/FONAPAZ, FONATIERRA/INTA) se insertaran como un nuevo sector productivo, orientado fundamentalmente a la producción agropecuaria y de servicios para los mercados locales, privilegiando la producción para la seguridad y soberanía alimentaria de la población.²⁷

Otro importante síntoma de la problemática generada por este mecanismo es la deserción que se produce en los grupos y fincas adquiridas. En algunos casos llegando a alcanzar el 25%, hasta más del 50% de "beneficiarios". Varios factores inciden en este fenómeno, desde las condiciones de infrasubsistencia, sin servicios, aislamiento y lejanía, falta de condiciones para el desarrollo productivo, falta de ingresos y trabajo; así como problemáticas internas que afectan el funcionamiento e integración comunitaria, hasta la falta de certeza jurídica respecto a la propiedad

²⁷ Propuesta de la Mancomunidad de Excombatientes que adquirieron fincas a través de este mecanismo de crédito.

de la tierra debido a problemas de medidas, registro y disputa de derechos que no fueron correctamente evaluados o detectados por el Fondo de Tierras al momento de la compra.

Es preocupante también el proceso de reminifundización de la tierra que está ocurriendo en las fincas que se han comprado o adjudicado a través del Fondo de Tierras. Ante la falta de capital de trabajo, deficiencias en la asistencia técnica y ausencia de modelos alternativos y eficientes de producción colectiva o asociativa, las fincas se han fraccionado en pequeñas parcelas, que generalmente están dedicadas a la producción de subsistencia; sin que se logre conciliar los intereses y derechos individuales de las y los productores con mecanismos y formas colectivas, asociativas o cooperativas de organización de la producción y comercialización que posibiliten el acceso a los mercados locales y nacional.

Esta situación sin embargo, no pretende ignorar que hay grupos de productores y productoras que han alcanzado una estabilidad productiva significativa, presentando interesantes experiencias productivas y organizativas que han merecido el reconocimiento de concursos nacionales e internacionales, así como mejorar las condiciones de vida de las familias; son importantes las experiencias relacionadas con la producción y comercialización de café, hule, minivegetales. Estas experiencias no han sido estudiadas, ni estimuladas por la institucionalidad pública, con lo que se corre el riesgo de que sean asumidas como casos extraordinarios.

El Fondo de Tierras tiene también la responsabilidad de regularizar y culminar los procesos inconclusos para dar certeza jurídica a la propiedad de las tierras que fueron adjudicadas por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA). El proceso ha contado con importantes apoyos financieros para la realización de las labores técnicas, catastrales, de registro; así como organizativas y sociales, ejecutadas por entidades nogubernamentales y financiadas por distintos fondos, entre ellos fondos de cooperación europea.

El objetivo es acelerar la culminación de los procesos; pese a ello las comunidades interesadas señalan que los procesos a cargo del Fondo de Tierras son lentos y afectados por intereses ajenos. Por ejemplo el caso de la comunidad Semahú, del municipio de Chahal; departamento de Alta Verapaz.

"Nosotros en Semahú, Chahal ya hicimos todos los requisitos que el Fondo de Tierras nos pidió. Nos ayudó la Pastoral Social de Cobán. Se hicieron las medidas, los planos y todo el censo de la población. Nos pusimos de acuerdo y todos los trámites los hizo el Comité de Tierras. Lo malo que ahora dicen en el Fondo de Tierras que todo el expediente se perdió. Eso da mucha pena porque además sabemos que hay una empresa que dice que va a hacer una hidroeléctrica y va a construir en parte de esas tierras que son nuestras. Si no tenemos papel talvez hasta ahora después de tantos años nos van a sacar...."²⁸

Al analizar la ejecución financiera del Fondo de Tierras se evidencia la desproporción de los fondos asignados a los procesos de regularización. Pese a que los mismos benefician a un mayor número de familias y posibilitan la seguridad jurídica respecto a extensiones mayores de tierras, en comparación con el Programa de Acceso vía compra de tierras privadas. Cabe igualmente destacar que sólo en 2001 el gobierno cumplió con la asignación presupuestaria para el Fondo de Tierras,

²⁸ Testimonio de uno de los directivos de la comunidad en entrevista realizada el 16 de abril de 2007.

equivalente a 300 millones de quetzales, que están estipulados en los Acuerdos de Paz. Los siguientes años se ha asignado menos, llegando a 2006 cuando sólo se ejecutaron un poco más de 91.6 millones de quetzales.

**Ejecución presupuestaria del Fondo de Tierras
2006**

Programa	Monto ejecutado	Porcentaje de lo presupuestado
Créditos y subsidios para compra de tierras	Q15.125,793.00	100%
Créditos y subsidios para arrendamiento de tierras	Q39.900,229.00	94.92%
Servicios de apoyo para la regularización de tierras	Q9.524,997.15	47.97%

Según los Acuerdos de Paz y la Ley del Fondo de Tierras, compete también a esta institución la recuperación de tierras nacionales irregular o ilegalmente adjudicadas.

Ante la situación que afecta los procesos de compra y la demanda urgente de acceso a la misma por parte de la población campesina, especialmente la que fuera más afectada por la tormenta Stan en 2005, ha sido implementado un Programa de Arrendamiento de Tierras, que está entrando en la IV Fase de ejecución. El Fondo de Tierras considera que es un programa exitoso, especialmente con relación a la producción de alimentos y la recuperación de capital a muy corto plazo.

**Programa Especial para la Producción Agropecuaria en
Apoyo a la Población Rural Vulnerable
Convenio MAGA - FONTIERRAS
Arrendamiento de Tierras
Enero - agosto 2006**

Familias beneficiadas	Hectareas arrendadas	Crédito otorgado	Subsidio entregado	Monto Total
10,098	6,216.37	Q15.147,000.00	Q5,048,000.00	Q20.196,000.00

FUENTE: Fondo de Tierras en www.fontierras.gob.gt

De acuerdo a los datos anteriores, cada familia atendida a través del Programa recibió un crédito Q1,500.00 quetzales y un subsidio de más o menos Q500.00 (equivalentes a 197.00 USD y 65.00 USD respectivamente) para producir en menos de una hectárea (0.61 hectárea). Las limitaciones financieras, sumadas a la dispersión de los productores y las tierras arrendadas se constituyen en limitaciones objetivas para esperar un impacto significativo del Programa en la situación alimentaria y nutricional de las 10,098 familias. De acuerdo al promedio de composición familiar rural estas familias podrían estar constituidos por más o menos 50,490 personas; lo que implicaría que por

persona se recibiría un subsidio de más o menos Q100.00 por persona (13.00 USD) más un crédito de Q300 por persona (39.00 USD)

Otra de las limitaciones del Programa es que los arrendamientos son anuales o por ciclo productivo, generalmente de granos básicos o producción de ciclo corto. Ello afecta a los productores debido a que no tienen opción de acceder a producciones más rentables, dependen de la voluntad de los propietarios para rentar la tierra y todas las mejoras corren por su cuenta, sin poder reclamar ninguna compensación por las mismas que quedan en beneficio de los propietarios. Además este tipo de arriendos de corto plazo inciden en la depredación ambiental, pues se incorporan al mercado de arriendos todas las tierras aunque implique deforestarlas y utilizarlas intensivamente.

Dadas las limitaciones del mercado de tierras y las nuevas problemáticas generadas, la Secretaría de Asuntos Agrarios ha elaborado un anteproyecto de ley orientado a generar condiciones preferencias al Estado sobre los activos extraordinarios de bancos y otras entidades financieras, que posibilitaría la compra de tierras en manos del sistema financiero.

Igualmente está pendiente de ser considerada una propuesta de la SAA sobre la constitución de nuevos modelos empresariales, en la que se incluye la conformación de "empresas mixtas" para favorecer la organización productiva de la población rural; según declaración de dicha Secretaría.

Es necesario promover el estudio de la situación, logros y limitaciones que enfrenta la población atendida por el Fondo de Tierras a través de sus distintos programas, con el objetivo de estimar adecuadamente el impacto del acceso a la tierra y la seguridad jurídica respecto a la misma; especialmente con relación a su inserción productiva, seguridad alimentaria y articulación a procesos de desarrollo local y comunitario, de acuerdo a lo establecido en los Acuerdos de Paz.

Es preciso también identificar otros mecanismos de acceso a la tierra, en la medida que los mecanismos de mercado como tal, están evidenciando su agotamiento, frente a la creciente demanda de acceso a la tierra por parte de las familias campesinas.

Igualmente urgente resulta estimular procesos de fortalecimiento de los grupos de propietarios y propietarias, elevar el nivel y la calidad de vida de la población, garantizar el ejercicio al derecho a la alimentación e integralmente todos los derechos ciudadanos y económico-sociales de estas comunidades para enfrentar el acelerado proceso de reprivatización y reconcentración de tierras que se está produciendo en el país, como efecto entre otros, de los procesos de inserción de Guatemala en la producción y mercado potencial de biocombustibles.

Ejemplo de esta situación ha sido el proceso compulsivo de venta de tierras de las comunidades ubicadas en el Valle del Río Polochic, en donde se han instalado latifundios dedicados al cultivo de la caña de azúcar, entendiéndose hacia esa y otras zonas del norte del país, las propiedades de los azucareños que tradicionalmente se habían ubicado fundamentalmente en la Costa Sur.

Los llamados megaproyectos y las empresas extractivas de recursos naturales están ejerciendo también una fuerte presión sobre la tierra y sus recursos; especialmente en las áreas de tierras comunales, municipales, baldías y nacionales en proceso de regularización, así como en tierras adquiridas por las comunidades a través de distintos procesos. Ello está poniendo en grave riesgo

las tierras disponibles para el cultivo y producción de alimentos, pero también la disposición de agua que se ve consumida o contaminada por este tipo de actividades extractivas.

El Estado guatemalteco y los gobiernos municipales están llamados a preservar los derechos de la población campesina respecto a estas tierras, en beneficio de ellas y del conjunto de la población que directa o indirectamente se verá afectada por tales proyectos.

Situaciones como estas también afectan la efectividad de la cooperación internacional. Por ejemplo el Programa de Seguridad Alimentaria en San Marcos, orientado estratégicamente a la preservación y rehabilitación de las fuentes de agua, como un factor indispensable para la seguridad alimentaria; indirectamente puede resultar de beneficio para las empresas mineras que cuenca abajo hacen uso del agua producida con gran trabajo de la población e inversión de la cooperación internacional, el gobierno central y la municipalidad.

III.b.2 Conflictividad agraria y debilidad del marco jurídico e institucional para su abordaje

"37. Guatemala requiere de una reforma del marco jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos, y en particular, a los pueblos indígenas: que permita la plena integración de la población campesina a la economía nacional y que regule el uso de la tierra en forma eficiente y ecológicamente sostenible de acuerdo con las necesidades del desarrollo. Con este fin y tomando en cuenta en todos los casos las disposiciones del Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, el gobierno se compromete a"²⁹

Compromisos con relación a la conflictividad agraria y su estado de cumplimiento

Compromiso	Grado de cumplimiento
Reforma legal	
Establecimiento de un marco jurídico seguro, simple y accesible para la titulación y registro de la propiedad y otros derechos reales de la población, respecto a la tierra	<u>No hay avances concretos.</u> En proceso y a iniciativa de la sociedad civil se está trabajando una propuesta de Ley de Regularización de Tierras
Promover la creación de la jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial	En mayo de 2004 se constituyó el Foro Intersectorial de Análisis Jurídico con el objetivo de generar propuestas de abordaje de la conflictividad agraria. El Foro se suspende temporalmente en septiembre 2005 para responder a la conformación del Diálogo Nacional Agrario Intersectorial convocado por la Corte Suprema de Justicia para la elaboración de la legislación agraria sustantiva y adjetiva. El que fue suspendido, pese a que hubo avances significativos que han sido sistematizados por al Secretaría de Asuntos Agrarios. <u>La presión política para la suspensión del proceso provino del sector privado.</u> Lo que hasta la fecha ha impedido al conformación de los Tribunales Agrarios y el avance en la definición del Código Agrario y Ambiental
Revisión y adecuación de la legislación sobre tierras ociosas	<u>No hay ningún avance.</u>
Proteger las tierras ejidales y municipales,	<u>No hay ningún avance.</u>

²⁹ Capítulo II, artículo E del Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

limitando los casos en que se puedan enajenar o entregar a particulares	
En tierras comunales normar la participación para asegurar su decisión sobre éstas.	<u>No hay ningún avance.</u>
Resolución expedita de conflictos de tierra	
Establecer procedimientos judiciales y no judiciales ágiles para dirimir los litigios sobre la tierra y otros recursos naturales....	La Secretaría de Asuntos Agrarios constituyó en 2006 el Departamento de Arbitraje que está diseñando el Centro de Arbitraje con pertinencia cultural.
Regularizar la titulación de tierras de las comunidades indígenas y de los beneficiarios del INTA	La SAA firmó con convenio con una ONG para implementar un proyecto piloto de regularización de tierras municipales en beneficio de las comunidades indígenas. Proceso de regularización de tierras adjudicadas considerada en la Ley del Fondo de Tierras, a cargo de dicha institución.
Institucionalidad	
Para 1997 poner en marcha una Dependencia Presidencial de Asistencia y Resolución de Conflictos sobre la Tierra.	<u>Compromiso que fue cumplido, aunque más allá de los plazos previstos.</u> En la actualidad la CONTIERRA fue absorbida por la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) que además de asumir la atención a los conflictos de tierras y conflictividad agraria en general, en la responsable del seguimiento a la Política Agraria, definida por el Ejecutivo en mayo de 2006. Según la Unidad de Resolución Alternativa de Conflictos de la SAA a finales de 2006 se identifican 128 casos de conflictos agrarios, clasificados así: 32 casos mediados con acuerdo 28 casos mediados sin acuerdo 13 casos con sesión permanente 14 casos en trámite 41 casos en los que la contraparte no compareció

FUENTE: Secretaría de Asuntos Agrarios

Pese a los avances en términos de institucionalidad y mecanismos para la resolución alternativa de conflictos con relación a la tierra, es importante apuntar las limitaciones que enfrenta la Secretaría de Asuntos Agrarios para hacer vinculantes los acuerdos alcanzados entre las partes con el seguimiento a los procesos por parte de otras instituciones, por ejemplo los casos en donde debe actuar el Fondo de Tierras. Los casos se asumen como mediados con o sin acuerdo, pero las soluciones finales frecuentemente escapan a la competencia de la SAA.

Sin embargo el poder político y económico de las élites propietarias de la tierra en Guatemala, se constituye en el factor estructural clave que limita mayores avances en materia agraria, especialmente en el ámbito jurídico, regulatorio y de implementación de soluciones a los conflictos, con arreglo al respeto de los derechos de los pueblos indígenas y comunidades campesinas con relación al acceso a la tierra y los recursos naturales.

III.b.3 Implementación del Registro de Información Catastral

Después de varios años de debate y generación de propuestas en el seno de la Comisión Paritaria de Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas, fue aprobada en 2005 la Ley del Registro de Información Catastral (RIC). La que pese a no haber incorporado aspectos de sumo interés para las organizaciones indígenas y campesinas, entre ellas el asunto de los excesos y la regularización de tierras, se considera un avance estratégico para garantizar la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra; así como un valioso instrumento que contribuye a posibilitar procesos de

planificación del desarrollo, reordenamiento territorial y generación de una base de información objetiva para la implementación de medidas fiscales.

Según información del RIC en 2006 se declararon 20 zonas en proceso catastral en los departamentos de Petén, Zacapa, Sacatepéquez, Alta Verapaz, Chiquimula y Escuintla. Igualmente realizó cuatro diagnósticos de propiedad en los municipios de Santa Cruz Verapaz, Jocotenango y los Amates y Petén.³⁰

El 28 de noviembre 2006 fue presentado el Proyecto de Administración de Tierras, Fase II, que contempla un Plan de Participación Indígena que "contiene las bases operativas, legales e institucionales para asegurar que los derechos a la tierra de los pueblos indígenas, mujeres y campesinos sean respetados durante el proceso catastral"³¹.

El 3 de noviembre fue presentado públicamente el Análisis Ambiental realizado por el RIC, en el que se describen las características ambientales del país, se describen los posibles impactos del RIC sobre el ambiente y se propone un Plan de Manejo Ambiental. El mismo mes se presentó el Manual del Sistema de Seguimiento y Evaluación del RIC.

A decir de las autoridades del RIC, estos instrumentos contribuyen a implementar el proceso catastral con transparencia, aplicando una normativa y metodología precisa, a la vez de salirle al paso a posibles conflictos que se generarían al implementarse el levantamiento catastral.

III.b.4 Modernización del Registro General de la Propiedad

Este Registro cuenta con 4 sedes regionales, desde las cuales se puede recibir y trasladar documentos para su operación en la sede central en la ciudad capital de Guatemala; en donde todas las operaciones se realizan de manera automatizada y electrónica, habiendo digitalizado y respaldado en duplicado aproximadamente 6 millones de títulos registrales con documentos que van desde 1933 hasta 1996. Cuenta además con un Registro de Notarios.

Se ha fortalecido también el Segundo Registro de la Propiedad instalado en la ciudad de Quetzaltenango, con cobertura en Mazatenango, Suchitepéquez y Coatepeque.

La modernización de estos Registros es fundamental para su articulación con el catastro, lo que posibilitaría la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra de manera generalizada.

III.c Compromisos relativos al ejercicio del derecho a la alimentación

En los Acuerdos de Paz estos compromisos están relacionados con los procesos de reasentamientos de las poblaciones desarraigadas como consecuencia del conflicto armado interno, así como con los objetivos del desarrollo y del acceso a la tierra, especialmente para la población

³⁰ Informe del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno de la República de Guatemala en la Política Agraria. Secretaría de Asuntos Agrarios, marzo 2007.

³¹ Op. Cit.

rural, campesina e indígena; que a su vez se constituye en la población más afectada por la pobreza y pobreza extrema; así como por diversos grados y manifestaciones de la desnutrición.

La gravedad de la situación alimentaria, que alcanzó niveles extremos entre 2000 – 2002, así como las consecuencias que tuvieron catastrofes asociadas a huracanes (Mitch y tormenta Stan por ejemplo) y otros fenómenos naturales, en un marco de afectación general de la agricultura y caída de los precios internacionales del café, demandaron la definición de políticas públicas e instrumentos que desde el Estado en su conjunto y del Ejecutivo en particular articularan el marco legal, la institucionalidad y estrategias e instrumentos para la atención de este problema nacional.

En este sentido la aprobación de la Ley de Seguridad Alimentaria y Nutricional, que da vida a la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional son avances significativos; especialmente porque la participación multisectorial en la Mesa Nacional de Seguridad Alimentaria contribuyó a orientar estratégicamente los procesos hacia el ejercicio del derecho a la alimentación.

Sin embargo los avances en el marco legal e institucional no se reflejan aún en las condiciones nutricionales y alimentarias de la población. Entre las diversas causas de esta situación está la debilidad de los mecanismos de articulación y coordinación de las acciones y objetivos dentro de las diferentes instancias gubernamentales, representadas junto con otras entidades sectoriales de la sociedad civil en el Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, órgano rector del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

La Política de Seguridad Alimentaria no obstante, deberá irse revisando de acuerdo a los resultados de su puesta en acción; identificando con precisión las causas estructurales del hambre en Guatemala como base para la definición de estrategias para su superación, vinculando especialmente las responsabilidades del Estado con relación a garantizar el derecho a la alimentación, el desarrollo productivo y la dinamización de los procesos de producción, consumo y mercado local de alimentos en el marco de una estrategia territorial que aproveche las potencialidades de los territorios con enfoque de soberanía y seguridad alimentaria.

Cabe señalar también la necesidad de que las prioridades en esta materia se reflejen en el presupuesto nacional. Para el año 2006 sólo fueron asignados 12 millones de quetzales, al presupuesto de la SESAN; pese a ello hasta mediados del mismo año no se evidenciaba capacidad suficiente para ejecutar los recursos asignados, como se refleja en el siguiente cuadro³².

Ejecución presupuestaria de la SESAN Junio de 2006

Programa	Asignado	Modificado	Ejecutado	%
Servicios personales	3,141,800.00	+ 1,874,860.00	893,606.18	17.8
Servicios no personales	5,857,300.00	- 2,228,500.00	328,000.57	9.0
Materiales y suministros	3,000,900.00	- 2,254,360.00	130,538.39	17.5
Propiedad, planta, equipo e intangibles	0.00	+ 258,000.00	41,641.90	16.1
Transferencias corrientes	0.00	+ 2,350,000.00	1,950,000.00	83.0
Total SESAN	12,000,000.00	0.00	3,343,787.04	27.9

Fuente: Informe de Gestión al 28/06/2006.

³² Tomado del documento "Aún Tenemos Hambre", del Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. Guatemala, Noviembre 2006. Pag. 34

Es importante destacar la utilidad e importancia del Centro de Información y Coordinación en Seguridad Alimentaria y Nutricional, el cual se puede constituir en una valiosa herramienta para la generación y puesta en común de información necesaria para la toma de decisiones e implementación de acciones estratégicas para la seguridad alimentaria y nutricional.

Los programas orientados a la asistencia en alimentos, así como otros relacionados con la seguridad alimentaria se ejecutados principalmente a través del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). Estos programas representan un monto considerable de recursos, los cuales se vieron incrementados para la atención de las poblaciones afectadas por el Stan. Los programas a cargo del MAGA y otras instancias públicas son los siguientes:³³

**Ejecución presupuestaria de los programas del
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
Vinculados a la seguridad alimentaria y nutricional
Junio 2006**

PROGRAMA	ASIGNADO	MODIFICADO	EJECUTADO	%
Plan de acción para la atención de campesinos y campesinas de escasos recursos, MAGA				
Apoyo económico a la población rural vulnerable	25,160,739.00	0.00	25,160,739.00	100.0
Apoyo a la Seguridad Alimentaria	20,224,691.00	- 2,000,000.00	14,400,309.00	79.0
Programa de Seguridad Alimentaria –PESA II-	11,503,160.00	0.00	4,285,015.00	37.2
Programa de Alimentos para el Progreso	20,000,000.00	0.00	8,553,345.01	42.8
Asistencia Alimentaria a la población campesina	28,000,000.00	0.00	22,800,000.00	81.4
Vaso de Leche Escolar	61,000,000.00	0.00	30,699,078.00	50.3
Construcción de silos metálicos post cosecha	11,514,730.00	0.00	3,054,319.96	26.5
Asistencia Técnica para a Reversión Productiva	15,000,000.00	0.00	15,000,000.00	100.0
Adquisición y distribución de fertilizantes	155,602,582.00	0.00	147,422,682.00	94.7
Programa de Granos Básicos	3,337,578.00	0.00	1,102,547.00	33.0
Programa de Reconstrucción originado por la tormenta Stan, MAGA				
Asistencia alimentaria a la población afectada	50,000,000.00	+2,000,000.00	52,000,000.00	100.0
Reactivación agropecuaria	0.00	+87,803,000.00	87,803,000.00	100.0
Otros programas del MAGA				
Reversión productiva agroalimentaria –PARPA–	43,508,506.00	0.00	16,602,873.89	38.2
Programa Fitozoosanitario	10,069,200.00	- 5,484,000.00	2,620,291.50	57.1
Programa Fitozoogenético	1,207,838.00	- 951,038.00	0.00	0.0
Programa de Inocuidad de Alimentos	2,655,400.00	- 2,225,800.00	0.00	0.0

Fuente: Informe de Gestión al 28/06/2006.

³³ Op. Cit.

Desde instancias de sociedad civil y organizaciones campesinas, entre ellas la REDSSAG³⁴, se ha señalado la necesidad de incorporar un enfoque de soberanía alimentaria con el objetivo de estimular la producción de alimentos sanos, accesibles y adecuados a las características culturales de la población del área; lo que contribuiría a que superar la dependencia de los programas de asistencia alimentaria, que frecuentemente incluyen en la ayuda alimentos que contienen componentes transgénicos; sin que se investigue, ni informe adecuadamente a la población sobre los posibles efectos nocivos que los mismos pueden tener sobre su salud.

Igualmente se estima que estos apoyos en ayuda alimentaria deben ser considerados como emergentes y transitorios, estimulando en paralelo la soberanía alimentaria a través de un mejor aprovechamiento de las capacidades productivas nacionales; lo que incidiría no sólo en el mejoramiento de la situación alimentaria de la población, sino que contribuiría a recuperar la importancia de la agricultura campesina y la producción agropecuaria, como un componente sustantivo del desarrollo rural y la inserción económica de las y los pequeños productores.

Esta perspectiva no se refleja aún en las estrategias gubernamentales, lo que ha contribuido a disminuir sensiblemente la producción de maíz y otros granos básicos; ya que no hay capacidad de competir con la baja en los precios provocada entre otros factores por el ingreso de ayuda alimentaria.

Es preciso articular las estrategias nacionales con los procesos locales, ejemplo de este esfuerzo es el Proyecto de Desarrollo Rural Local financiado por la Comisión Europea, que incluye un importante componente orientado al desarrollo productivo y seguridad alimentaria. Alentada por el proceso de descentralización y el apoyo de la cooperación internacional, la SESAN está iniciando un proceso de atención de la problemática en 57 municipios priorizados, articulando esfuerzos con las instancias locales, municipales, comunitarias, nogubernamentales y de cooperación; proceso que posibilitará la participación social, la articulación municipal y la auditoría social de las acciones y sus resultados.

Por parte de la Delegación de la Comisión Europea se ha propuesto una estrategia de país sobre seguridad alimentaria, la cual se implementará a través del Programa de Seguridad Alimentaria ejecutado por medio de varios proyectos propuestos por consorcios integrados por ONGs europeas y guatemaltecas. Los proyectos se ejecutarán en el occidente del país, en 2007 iniciará la ejecución de varios proyectos en San Marcos, en los municipios de la zona alta del departamento. Lo novedoso de estos proyectos es que vinculan el acceso, uso, cuidado y recuperación de recursos hídricos a la seguridad alimentaria.

Cabe señalar sin embargo que la estrategia de seguridad alimentaria señalada, presenta vacíos con relación al derecho de alimentación, la aplicación de las directrices voluntarias de la FAO con respecto a la seguridad alimentaria y no toma suficientemente en cuenta el estímulo a la producción de alimentos y el fortalecimiento de la agricultura. Es recomendable recuperar y vincular esta estrategia con las conclusiones y recomendaciones del Encuentro Internacional sobre Seguridad Alimentaria realizado en 2005 en San Lucas Tolimán, Sololá. Aspectos sobre los cuales se esperaría que los actores involucrados incidieran.

³⁴ Red de Soberanía y Seguridad Alimentaria de Guatemala.

III.d Urgencia de una Política de Desarrollo Rural, integral y articuladora

Pese a que “31. Corresponde al Estado un papel fundamental y urgente en este proceso. 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, es esencial que el Estado aumente y reoriente sus esfuerzos y sus recursos hacia el campo, e impulse en forma sostenida una modernización agraria en la dirección de una mayor justicia y de una mayor eficiencia”³⁵ la definición de la Política de Desarrollo Rural ha sido postergada por los tres gobiernos, durante estos diez años posteriores a la firma de los Acuerdos de Paz.

Después de casi cuatro años de trabajo y generación de propuestas en el marco de la Mesa Intersectorial del Diálogo para la definición de la Política de Desarrollo Rural, la misma culminó su funcionamiento presentando la sistematización de los resultados de la Mesa; en donde destacan los consensos alcanzados, así como los disensos expresados principalmente por el sector privado, en torno al enfoque estratégico de la política y su articulación con lo que se identificó como el eje agrario que relacionaba el desarrollo rural con cambios estructurales (previstos en los Acuerdos de Paz) en el acceso a la tierra para la población campesina y la discusión de un nuevo modelo económico, ante el agotamiento del modelo agroexportador sustentado en la concentración y explotación de la tierra y la mano de obra de las y los trabajadores del campo.

El Ejecutivo implementó aceleradamente un proceso paralelo al funcionamiento de la Mesa Intersectorial de Diálogo, dando a conocer la Política Agraria, tratando de relanzar un Acuerdo Nacional para la Implementación del Gasto Social y acordando la implementación del Programa de Apoyo para la Dinamización de Economías Campesinas afectadas por la tormenta Stan, que venía siendo gestionado por varias organizaciones campesinas. La Secretaría de Programación de la Presidencia ha diseñado un Programa para el Crecimiento Económico desde lo Rural que aún está en fase de implementación.

El debate entonces se desplazó hacia el Legislativo y el Consejo Nacional de los Acuerdos de Paz, que en el mes de abril ha definido un proceso para el análisis de las seis propuestas de Ley de Desarrollo Rural presentadas a la fecha. Procurando rescatar aquellos contenidos identificados con los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz que articulados con los aportes y propuestas surgidos en los distintos espacios de debate, hagan posible un proyecto de ley que recupere el proceso y dote al país de una Ley de Desarrollo Rural integral y articuladora del conjunto de la institucionalidad pública y de otras políticas relacionadas; entre ellas la política agraria, la política de seguridad agraria, la política de descentralización y del Sistema de Consejos de Desarrollo Urbano y Rural y sus respectivos instrumentos legales.

Cabe finalmente recordar que el gobierno guatemalteco está comprometido con el logro de las Metas del Milenio, las que sólo podrán alcanzarse a través de estrategias coherentes, que contribuyan, como lo establecen los Acuerdos de Paz, a superar las causas estructurales de la pobreza, el hambre y conflictividad social.

³⁵ Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

IV. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

IV.a Respecto a la Cooperación Europea

- a) La cooperación europea ha sido estratégica para el cumplimiento de los Acuerdos de Paz en Guatemala, especialmente en temáticas tan sensibles como son la tierra, el desarrollo rural y la seguridad alimentaria. La cooperación europea, canalizada a través de la Comisión Europea, como por medio de los distintos fondos, programas y mecanismos de los Estados Miembros, se constituye en la cooperación para el desarrollo más importante para Guatemala. No sólo por los montos, sino por la sensibilidad de los temas y problemáticas a cuya atención se ha dirigido este financiamiento.
- b) Es importante destacar el importante papel que juega la cooperación canalizada a través de los mecanismos de la Comisión Europea. Es esta la cooperación sistemática que hace posible la integración de los aportes de los países miembros, integrados a partir de programas y estrategias de mediano y largo plazo.
- c) En la relación entre cooperación y paz en Guatemala, se observa un círculo virtuoso en el que el proceso de paz influye en el incremento y la calidad de la cooperación; mientras que el proceso se retroalimenta a través de la cooperación, que facilita la implementación de acciones estratégicas para la paz. Lo que se refleja en la Estrategia de Cooperación 1996-2000 en la que se definen líneas de cooperación con el objetivo de contribuir a superar las causas – principalmente las socioeconómicas - que dieron origen al conflicto armado, especialmente la pobreza, que afecta en mayor grado a la población indígena y campesina y dentro de ella a las mujeres.
- d) Los proyectos ejecutados con el financiamiento europeo exhiben resultados desiguales. Que van desde iniciativas exitosas especialmente en el plano productivo, fortalecimiento de las organizaciones de pequeños productores locales y comunitarios, capacitación para acceder al empleo; hasta experiencias no sostenibles en las que los proyectos no lograron sus objetivos. Entre las razones principales que limitaron la efectividad de las inversiones realizadas está la carencia de un entorno favorable para el desarrollo de las iniciativas productivas, la ausencia de mecanismos de soporte técnico, crediticio y de mercado que posibiliten la sostenibilidad y rentabilidad de los proyectos.
- e) Los programas y proyectos aprobados con financiamiento europeo, apuntan a abordar los problemas de pobreza, desigualdad y exclusión social, promoviendo la participación del conjunto de ciudadanas y ciudadanos en la vida económica del país. Ha sido muy importante la articulación del espacio de participación para el seguimiento al proceso, a través del Mesodiálogo; mecanismo que posibilitó la consulta a la sociedad civil guatemalteca, la concertación y búsqueda de consensos sobre las estrategias operativas de los programas de cooperación oficial. En el marco de la estrategia de cooperación 2007-2013 y las negociaciones del Acuerdo de Asociación, se esperaría que un mecanismo similar sea retomado, ya que permite retroalimentar, evaluar e incidir en los procesos, financiados a través de los programas y proyectos que por su naturaleza sectorial, requieren del diálogo político permanente entre la cooperación, el gobierno en tanto contraparte nacional de los mismos y los sectores de sociedad civil y expresiones sociales, incluyendo

pueblos indígenas y mujeres no sólo en calidad de beneficiarios de las acciones, sino como protagonistas de los procesos.

- f) En la estrategia 2002-2006 es relevante el cambio de enfoque, que va del concepto de desarrollo rural integral de los proyectos ALA, hacia la gestión territorial, para fortalecer la construcción del Estado desde el territorio, tomando en cuenta las debilidades en lo local, dada la poca presencia del Estado en los territorios y la falta de organización de la sociedad civil. A decir de las instancias consultadas hay necesidad de encontrar *o construir* un ámbito donde los objetivos del desarrollo se puedan lograr; con una perspectiva de desarrollo rural local y una estrategia de gestión territorial. Esa sería la respuesta práctica ante las dificultades encontradas en las ejecutorias anteriores, en donde la coejecución a través del gobierno central no facilitó la articulación con las instancias locales y municipales.
- g) Pese a que la Unión Europea cuenta con lineamientos muy precisos respecto a los asuntos agrarios, plenamente coincidentes con los contenidos, compromisos y espíritu de los Acuerdos de paz, el componente agrario como tal no ha sido suficientemente relevado; ni en el financiamiento, ni en las acciones. En la primera generación de programas y proyectos, los asuntos relacionados con la tierra se incorporaron como un componente dentro de la concepción de desarrollo rural integral, vinculados a fortalecer los procesos de inserción económica y social a través del reasentamiento de poblaciones desarraigadas, incluyendo el seguimiento a algunos casos legalización de tierras. Sin embargo como componente agrario pierde peso en los programas y proyectos estratégicos.

Es recomendable que en el diálogo político bilateral y con los sectores sociales, especialmente con el movimiento campesino, se incorpore esta temática; con el objetivo de contribuir a estimular la definición de políticas, procesos y marco legal que posibilite el acceso de las y los pequeños productores a la tierra como condición indispensable para su participación en procesos de desarrollo sostenibles, en el marco de la integración centroamericana y el proceso de asociación comercial entre Centro América y la Unión Europea.

- h) Estando a las puertas el Acuerdo de Asociación entre la Unión Europea y los países centroamericanos, la implementación de una nueva estrategia de cooperación en Guatemala para el período 2007-2013 pone énfasis en la importancia que tiene el objetivo de cohesión social para el país, dado que después de 10 años de la firma de los Acuerdos de Paz la cohesión social “enfrenta todavía muchos retos” siendo necesario incorporar un enfoque social y económico integrado que promueva la cohesión social como resultado de la justicia y el desarrollo social humano, en un marco de crecimiento económico, fortalecimiento de las relaciones comerciales e integración regional. Ello implica tres componentes sustantivos en los que la cooperación actuará: el diálogo político, el comercio y la cooperación al desarrollo.
- i) Con el objetivo de contribuir al fortalecimiento de los esfuerzos nacionales en seguridad alimentaria es necesario que la Delegación de la Comisión Europea revise y amplíe la estrategia de país en seguridad alimentaria, incorporando el estímulo a la producción de alimentos y el fortalecimiento de la agricultura campesina. Es recomendable recuperar y vincular esta estrategia con las conclusiones y recomendaciones del Encuentro Internacional

sobre Seguridad Alimentaria realizado en 2005 en San Lucas Tolimán, Sololá. Aspectos sobre los cuales se esperaría que los actores nacionales involucrados incidieran positivamente.

IV.b Respecto al entorno nacional, las políticas y programas gubernamentales y los actores nacionales

- a) Es evidente que el cumplimiento de los Acuerdos de Paz es limitado, parcial e insuficiente con relación a la situación agraria, la seguridad alimentaria y en general el desarrollo rural. Esto se refleja en la agudización de las condiciones de vida y nutricionales de grandes mayorías, especialmente la población rural y dentro de ésta, las mujeres, juventud y pueblos indígenas. Situación que coloca a Guatemala entre los países que exhiben los más altos índices de concentración de la riqueza, el ingreso y la tierra; generando una sociedad polarizada, desigual e injusta.

Las políticas de gobierno y el marco legal existente con relación a estas temáticas son reflejo de la tensión permanente entre los compromisos establecidos en los Acuerdos de Paz y las políticas de mercado que apuntan hacia la liberalización de la economía del país y a la inserción de Guatemala en el entorno globalizado desde una perspectiva comercial. Es por ello que la agenda de competitividad, los compromisos contraídos con la firma del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana, y los megaproyectos (hidroeléctricas, autopistas, extracción de petróleo y otros minerales...) marcan las prioridades gubernamentales, exacerbando los intereses del sector privado y supeditando los objetivos del desarrollo nacional y rural a las demandas del mercado.

- b) En este marco es particularmente preocupante la carencia de una verdadera política agraria, que incida en ir transformando la concentración de la propiedad, uso y tenencia de la tierra en el país. Situación que constituye una de las causas estructurales que genera pobreza y el hambre en Guatemala.

De nueva cuenta, en el país se están produciendo procesos de reconcentración de la propiedad de la tierra, a la par de un acelerado proceso de reminifundización de las tierras en posesión o propiedad de familias y comunidades campesinas.

El mercado de tierras en un país con alta concentración de este recurso en pocas manos, tiende a favorecer la venta de las mejores tierras entre los estratos más ricos; cuando las transacciones se dan entre grandes y pequeños propietarios generalmente son menos ventajosas para los pequeños propietarios que se ven presionados por distintas razones para la venta compulsiva de sus tierras a los grandes propietarios.

- c) La ausencia de jurisdicción agraria y ambiental es un factor que limita el abordaje de la conflictividad agraria en Guatemala. La resolución y/o transformación de conflictos por razones de tierras, aunque necesarios e importantes para grupos específicos, resulta insuficiente para impactar de manera significativa en la conflictividad agraria. Es indispensable la estructuración y funcionamiento de los Tribunales Agrarios y la formulación del marco legal necesario para el abordaje de la problemática agraria.

- d) La aprobación de la Ley del Registro de Información Catastral y la institucionalización del proceso de catastro son avances significativos, que sumados a la modernización de los Registros de Propiedad fortalecen la certeza jurídica sobre la propiedad de la tierra. Para que el conjunto de las y los propietarios se beneficien del mismo, es necesario garantizar el marco jurídico y procesal para la regularización de la tenencia de la tierra en beneficio de las comunidades campesinas y los pueblos indígenas.
- e) Es preciso que los esfuerzos nacionales con relación al logro de la seguridad alimentaria y nutricional se constituyan en objetivos de interés nacional, garantizando el soporte presupuestario necesario, así como la vinculación y coherencia de políticas estrechamente vinculadas a este esfuerzo. Es necesario que la Políticas de Seguridad Alimentaria y Nutricional se fortalezca, identificando las causas que provocan las problemáticas señaladas a fin de promover la producción de alimentos sanos, suficientes y de calidad para el consumo nacional.
- f) La crisis que afecta al Fondo de Tierras es el reflejo de las limitaciones estructurales del mercado de tierras en Guatemala. Situación que merece una revisión de fondo, a fin de encontrar soluciones efectivas a la problemática de la deuda agraria, así como articular mecanismos de acceso a la tierra alternativos al mercado, acelerar los procesos de regularización de tierras y recuperación de tierras irregular o ilegalmente adjudicadas.
- g) Es indispensable que Guatemala cuente con una Política de Desarrollo Rural que recupere los consensos alcanzados por los distintos sectores de la sociedad guatemalteca. Poniendo especial atención en las propuestas del sector campesino y organizaciones sociales respecto a vinculación entre desarrollo rural y política agraria; así como al impulso deliberado de la economía campesina estimulando el fortalecimiento de las y los pequeños productores rurales como sujetos emergentes del desarrollo económico local, regional y nacional.

El Congreso de la República tiene la responsabilidad de definir el marco legal a través de la Ley de Desarrollo Rural, lo que representa una oportunidad histórica para dar respuesta a muchas de las reivindicaciones y derechos de la población rural, en el marco del cumplimiento de los Acuerdos de Paz.
- h) Es preciso alertar sobre nuevas problemáticas y conflictos generados a partir de la implementación de los llamados megaproyectos, relacionados con la construcción de infraestructura vial (autopistas), hidroeléctricas y la instalación de empresas extractivas en el país. Para la implementación de este tipo de proyectos deben ser consultadas las poblaciones afectadas, a fin de que los mismos no vulneren sus derechos; especialmente en el caso de pueblos indígenas cuya consulta está regulada y es vinculante en el marco del Convenido 169.
- i) Es muy importante valorar el papel propositivo del movimiento campesino, la organizaciones sociales y demás expresiones de la sociedad civil; que han trabajado arduamente e incidido en las definiciones de política pública y los procesos encaminados al cumplimiento de los Acuerdos de Paz. Esfuerzos que merecen la solidaridad y el estímulo de las instancias

internacionales, en medio de una situación particularmente difícil en el marco del año electoral y el cambio de gobierno.

V. BIBLIOGRAFIA CONSULTADA

1. Aún Tenemos Hambre. Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos. Guatemala, Noviembre 2006
2. Acuerdos de Paz. Recopilación a cargo de la Procuraduría de Derechos Humanos. Guatemala, 1997.
3. Censo Nacional Agropecuario, Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, 2004.
4. Diagnóstico Situacional del Fondo de Tierras. Guatemala 6 de junio 2005.
5. Encuesta Nacional de Condiciones de Vida. Instituto Nacional de Estadística. Guatemala, 2002.
6. EU Land Policy Guidelines. Guidelines for support to land policy design and land policy reform processes in developing countries. November 2004
7. Guatemala, Documento de Estrategia 2002-2006. Comisión Europea, traducción no oficial.
8. Guatemala en la Política Agraria. Secretaría de Asuntos Agrarios, marzo 2007.
9. Guatemala. Documento de Estrategia 2002-2006. Comisión Europea, 2002.
10. Guatemala. Concept Note. Comisión Europea. Mayo, 2005.
11. Informe del Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación. Naciones Unidas, 2006
12. Informe Nacional de Desarrollo Humano, PNUD. Guatemala, 2005.
13. Informe del grado de cumplimiento de los compromisos asumidos por el gobierno de la República de Guatemala en la Política Agraria. Secretaría de Asuntos Agrarios. Marzo, 2007.
14. Informe de Actividades PAREC. Codirección del Programa PAREC. Guatemala, diciembre 1998.
15. Inequidad, pobreza y violencia en la Patria del Criollo. Balance de la Paz, 2005. Colectivo de Organizaciones Sociales (COS). Guatemala, noviembre 2005.
16. Las Huellas de la Unión Europea en el Sur. Ayuda de la CE a Guatemala. Anna Vasallo. Diciembre 2003.

17. PDP II. Plan Operativo Anual. Fondo Nacional para la Paz. Guatemala, 2004.
18. Política Agraria. Guatemala, 25 de mayo 2006.
19. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional. Guatemala, 2005.