



Gobierno de Guatemala



POLÍTICA AGRARIA

ACUERDO GUBERNATIVO 372-2014

SECRETARÍA DE ASUNTOS AGRARIOS

DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA



AUTORIDADES

Señor Otto Fernando Pérez Molina	Presidente de la República
Señora Roxana Baldetti Elías	Vicepresidenta de la República
Ing. Axel López Anzueto	Secretario de Asuntos Agrarios
Lic. Fredmann Pacay	Subsecretario de Política Agraria
Ing. Norman Martínez Antón	Subsecretario de Resolución de Conflictos

**Secretaría de Asuntos Agrarios de la
Presidencia de la República**
Sta. Avenida 8-50 Zona 9, Ciudad de Guatemala.
PBX: (502) 2312-1200
<http://portal.saa.gob.gt>

Elaboración y Coordinación de reproducción
Dirección de Comunicación Social, SAA
Diagramación y Diseño
Héctor A. Sánchez C.

CON EL APOYO DE



Organización de las Naciones
Unidas para la Alimentación
y la Agricultura

INTEGRANTES DEL GABINETE DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Señor Otto Fernando Pérez Molina
Presidente Constitucional de la República

Dr. Adrián Zapata Secretario Ejecutivo del
Gabinete de Desarrollo Rural Integral

Arq. Víctor Corado Ministro del CIV

Ing. Erick Archila Ministro del MEM

Licda. Michelle Martínez Ministra del MARN

Licda. Cynthia del Águila Ministra del MINEDUC

Ing. Elmer López Ministro del MAGA

Lic. Carlos Contreras Ministro del MINTRAB

Lic. Luis Monterroso Ministro del MSPAS

Lic. Sergio de la Torre Ministro del MINECO

Dr. Leonel Rodríguez Ministro del MIDES

Lic. Dorval Carías Ministro del MINFIN

Licda. Ekaterina Parrilla Secretaria de la SEGEPLAN

Lic. German Velásquez Secretario de la SCEP

Ing. Axel López Secretario de la SAA

Ing. German González Secretario de la SESAN

Ing. Benedicto Lucas Secretario Ejecutivo del CONAP

Licda. Verónica García Secretaria Privada de la Presidencia

Lic. Miguel Ángel Balcárcel Coordinador de la Comisión Presidencial
del Sistema Nacional de Diálogo





MENSAJE DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA

El tema de desarrollo rural integral y sostenible es uno de los cinco ejes priorizados en la agenda programática de este Gobierno, por ello se activó y readecuó la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) y se aprobó el Plan para Implementarla.

La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral claramente establece que deben impulsarse diversas políticas sectoriales dirigidas a quienes están en condiciones de pobreza y exclusión, que lamentablemente continúa siendo la mayoría de los guatemaltecos y guatemaltecas que siguen viviendo en el área rural. Y es que desarrollo rural integral es, sin duda, el desarrollo humano de esas poblaciones. Por ello, dicha política de desarrollo rural incluye diversas intervenciones sectoriales.

Sin embargo, dadas las condiciones aún prevalecientes en Guatemala, donde continúa y se ha acentuado la

concentración de la propiedad de la tierra, frente a una población básicamente campesina que vive de ella pero no la posee o la tiene de manera insuficiente, no es posible dejar de considerar la relevancia que tiene una política agraria en una estrategia de desarrollo rural integral. Y esto será así mientras no se generen otras opciones productivas para que la gente pueda vivir con dignidad en el campo. Por eso se comprende perfectamente que la Política Agraria constituya una de las once políticas sectoriales definidas en la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y su Plan para Implementarla.

Pero además de esa dimensión económica, la tierra en Guatemala también tiene una significativa expresión cultural. La frase de “Madre Tierra” tiene un contenido de ancestral profundidad, de acuerdo a la cosmovisión de los pueblos indígenas.



Por ello, para el mejor cumplimiento de los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria y el de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, es necesario resaltar que la resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es la más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las inequidades, la exclusión y la debilidad de las instituciones estatales.

En tal contexto, para salvaguardar los derechos humanos básicos y disminuir las desigualdades socioeconómicas, es necesario impulsar un mejor y mayor acceso a la tierra, así como la resolución de cualquier conflicto derivado de ello, proporcionando también el acceso a otros activos productivos que incentiven la agricultura familiar para reactivar la economía campesina.

Es por las anteriores razones que la Política Agraria contiene como ejes estratégicos los siguientes: acceso a la tierra, resolución de conflictos agrarios, certeza y seguridad jurídica, y acceso a otros activos productivos, a fin de que, tal como dicen los Acuerdos de Paz, "la tierra constituya para quienes la trabajan la base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad."

En la misma orientación que la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, la Política Agraria busca contribuir a que los campesinos en condiciones de infra subsistencia y subsistencia pasen a ser sosteniblemente excedentarios, de tal manera que se incorporen a los mercados, dinamicen las economías locales y se logre viabilizar la preservación de la cultura propia del modo de vida campesino e indígena y, en general, alcanzar el buen vivir de la población que habita en territorios rurales.

Por todas las anteriores razones, mi gobierno orientó a la Secretaría de Asuntos Agrarios, que impulsara la reformulación de la Política Agraria, con el objetivo de transformar la situación agraria de Guatemala, buscando democratizar el acceso a la tierra, beneficiando a comunidades o grupos de familias organizadas sin tierra, en situación de pobreza, priorizando a las mujeres como elemento fundamental para un desarrollo humano integral. Todo esto en un marco de escrupuloso respeto a lo establecido en la Constitución Política de la República, que protege la propiedad privada y prohíbe su confiscación.

Pero tener tierra es insuficiente. Es por eso que esta Política Agraria recoge la experiencia de la nueva política de FONTIERRA que pretende coformar Comunidades Agrarias Sostenibles, concepto que supera el simple repartimiento de tierras. Esta Política contiene: el acceso a la tierra a través de fondos de garantía crediticia para la compra y arrendamiento, a activos extraordinarios

de bancos, el tratamiento de la deuda agraria, el banco de tierras del Estado y la transformación del colonato a economía campesina. Deberá así mismo abordar el tan necesario ordenamiento territorial, para que haya tierra para crear riqueza en general, pero también para producir los alimentos.

Es importante indicar que en el proceso de formulación de esta Política Agraria se contó con el aporte de los distintos sectores vinculados a la temática agraria y que, en gran medida, se ha basado en la adecuación a la realidad nacional de "Las Directrices Voluntarias", promovidas por la FAO.

La Política que presentamos es un instrumento que orienta a la institucionalidad pública agraria con una perspectiva de integralidad para la atención de la problemática agraria, la cual se visualiza y armoniza con el "Pacto Hambre Cero" y el "Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032". Recordemos que el K'atun claramente señala que la solución de la problemática rural y agraria es indispensable para alcanzar el desarrollo nacional.

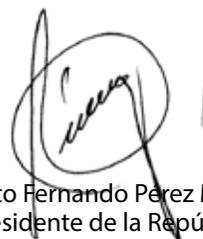
Todas las consideraciones anteriores y mi compromiso con ustedes, los campesinos y campesinas de Guatemala, me llevaron a aprobar, mediante Acuerdo Gubernativo emitido por el Presidente Constitucional de la República en Consejo de Ministros, esta Política Agraria. Es en este espíritu de convergencia nacional que hoy la presento ante el Pueblo de Guatemala. La reconciliación nacional pasa, necesariamente, por resolver los problemas que agobian a las mayorías pobres y excluidas.

La necesidad de resolver la problemática agraria y rural debe dejar de ser una tarea histórica pendiente de cumplimiento que nos divida, como ha sucedido hasta ahora, y debe constituirse en un propósito que nos una, como guatemaltecos y guatemaltecas que pensamos en el largo plazo, no sólo en nuestros intereses inmediatos.

Esta política agraria, que es parte de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), debe llegar a ser una política de Estado, no sólo de este gobierno. El Pueblo organizado debe luchar por su continuidad y progresiva profundización.

¡VIVA LA POLÍTICA AGRARIA!

Guatemala, octubre de 2014



Otto Fernando Pérez Molina
Presidente de la República



AGRADECIMIENTO



Uno de los principios para gobernar y hacer gobernable el país lo constituye la búsqueda de grandes acuerdos entre los sectores de la sociedad civil, entre ésta y el Gobierno y dentro de la Administración Pública misma, procurando realizar todos los esfuerzos posibles para que la solución de diferencias se dé en el marco del diálogo, el respeto a todas las opiniones y el cumplimiento de los deberes del Estado.

Por ello, es gratificante dejar constancia de que el proceso de construcción, elaboración, formulación, socialización, consulta, discusión, consenso, validación y aprobación de la Política Agraria fue inclusivo y eminentemente participativo.

Los importantes aportes de contenido para fortalecer la Política Agraria, propuestos por la sociedad civil organizada conformada por los sectores indígena, campesino y de mujeres con representación nacional, el sector cooperativista y empresarial, la academia, la institucionalidad agraria del Estado, y organismos internacionales como la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura en Guatemala (FAO) y la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos de Guatemala (OACNUDH), merecen nuestro reconocimiento e inmensa gratitud.

Ing. Axel López Anzueto
Secretario de Asuntos Agrarios
de la Presidencia de la República



ÍNDICE

04	MENSAJE DEL SEÑOR PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA Otto Fernando Pérez Molina
07	AGRADECIMIENTO DEL SECRETARIO DE LA SECRETARÍA DE ASUNTOS AGRARIOS DE LA PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA Ing. Axel Humberto López Anzueto
09	INTRODUCCIÓN
10	I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN AGRARIA
14	II. JUSTIFICACIÓN
17	III. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA
21	IV. MARCO ESTRATÉGICO
21	1. Acceso a la tierra
26	2. Resolución de conflictos agrarios
31	3. Certeza y seguridad jurídica
34	4. Acceso a otros activos productivos
40	V. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EL SEGUIMIENTO
	VI. SISTEMA DE INVESTIGACIÓN Y MONITOREO AGRARIO (SIMA)
41	BIBLIOGRAFÍA
43	SIGLAS Y ACRÓNIMOS



INTRODUCCIÓN

La Política Agraria constituye una de las 11 políticas sectoriales definidas en el plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) en el marco de la conceptualización de desarrollo rural: inversiones privadas en territorios rurales e impulso de la economía campesina. La política tiene como sujeto priorizado la economía campesina y, por tanto, a la población en condición de pobreza, pobreza extrema y con altos índices de desnutrición. La mayoría es población rural e indígena (conformada por pueblos indígenas, población campesina, población ladina, mujeres y hombres).

En la misma orientación que la PNDRI, esta política busca contribuir a que los campesinos en condiciones de infrasubsistencia y subsistencia pasen a ser sosteniblemente excedentarios, de tal manera que se incorporen a los mercados y sea viable la preservación de la cultura propia del modo de vida campesino e indígena y, en general, alcanzar el buen vivir de la población que habita en territorios rurales.

En el proceso de formulación de la Política Agraria se contó con el aporte de los distintos sectores vinculados a la temática agraria, provenientes de organizaciones indígenas, campesinas, de mujeres, académicas, empresariales y cooperativistas, quienes participaron en los talleres y consultas realizadas con información y propuestas de contenido. Los alcances de este proceso fueron presentados al Gabinete de Desarrollo Rural Integral —presidido por el Presidente Constitucional de la República—, del cual se obtuvo la aprobación de su contenido.

En ese sentido, la Política Agraria se considera un instrumento que orienta a la institucionalidad pública agraria con una perspectiva de integralidad para la atención de la problemática agraria, la cual se visualiza y armoniza con el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032”.

El presente documento contiene los componentes medulares de la Política Agraria de Guatemala en cada una de las partes que a continuación se indican.

La parte I presenta un *diagnóstico de la situación agraria* prevaleciente. El contraste es que mientras la institucionalidad responde a lo prescrito en teoría en los Acuerdos de Paz, la situación prevaleciente en el agro guatemalteco, en algunos casos, es muy similar a la que dio origen al conflicto armado interno. Esta situación obliga al Gobierno y a la sociedad en general a revisar el tema de manera seria y abordar la problemática agraria desde una perspectiva más amplia, como la Política de Desarrollo Rural Integral.

La parte II hace referencia a los *factores que justifican el diseño e implementación* de esta política, particularmente con respecto a la estructura agraria del país y otras causas estructurales de la conflictividad agraria.

La parte III corresponde al *marco general de la política*. Este se compone de una sintética conceptualización de lo que se entiende por Política Agraria y cómo se propone aclarar una serie de visiones que se tienen al respecto. Continúa con un apartado que plantea su orientación y que expresa argumentos esenciales de las acciones operativas a desarrollarse. En esta parte se argumenta sobre la necesaria relación e interdependencia entre lo agrario y lo rural, el papel fundamental del Estado como promotor del desarrollo, el del mercado como espacio de asignación y distribución de recursos y activos, así como la visión de cambio y superación de las economías de infra y subsistencia a excedentarias. Reconoce además la necesidad de la participación social —especialmente de la mujer— en la acción pública, junto a la necesidad de equidad en su sentido amplio, con énfasis en el enfoque de género. Se finaliza con los principios y los objetivos que persigue dicha política.

En la parte IV se presenta el *marco estratégico* de la Política Agraria, el cual desarrolla los ejes, estrategias e instrumentos que conforman su planteamiento y contiene una matriz para su mejor comprensión. Estos ejes son: acceso a la tierra, resolución de conflictos agrarios, certeza y seguridad jurídica y acceso a otros activos productivos, priorizando a las mujeres.

La parte V puntualiza la *relevancia de la coordinación interinstitucional* como condición del éxito de la implementación de esta política, y propone un Gabinete Agrario responsable de lograrla.

En la última parte se aborda la configuración de un sistema de monitoreo que permita un proceso de toma de decisiones estratégicas en tiempo oportuno.

Los lineamientos contenidos en la Política Agraria apuntan a la transformación de la actual problemática agraria, en el sentido de que esta política se concibe como un componente fundamental del desarrollo rural integral, promotora de la movilidad social, desde la infra y subsistencia hacia niveles excedentarios sostenibles, para alcanzar el buen vivir. Todo ello dentro de un contexto de transparencia, institucionalidad y sostenibilidad ambiental, en el que el papel del Estado y sus instituciones es esencial para implementarla en función de los objetivos que persigue.

I. DIAGNÓSTICO DE LA SITUACIÓN AGRARIA

Pobreza

Según las proyecciones del Instituto Nacional de Estadística (INE), la población para el 2014 asciende a 15,806,675 de habitantes, de los cuales el 42% pertenece a los pueblos indígenas.¹ Se estima que, en el 2013, el 51,9% de la población correspondió al área urbana y el 48,1% al área rural. Esta última, según las proyecciones, será del 36,3% en el 2032.² La pobreza en el área rural asciende a un 74,8% y entre los pueblos indígenas, a un 63,8%.³

Los mayores índices de pobreza se concentran en la región noroccidental y suroccidental; además, es donde se reportan los más altos índices de desnutrición infantil. En el 2009 la desnutrición crónica (talla/edad) afectó al 49,8% de la población de niños menores de 5 años.⁴ En estas regiones es donde se reporta mayor presencia de población indígena.⁵ Las correlaciones que existen entre población indígena, femenina, área rural y pobreza no se explican por su condición, sino que responden a causas estructurales, tales como el racismo y la discriminación, que marginan y excluyen.

Esta situación se refleja también en la tasa neta de escolaridad, que en el 2013 a nivel primario fue de 85,4%, a nivel básico de 44% y a nivel diversificado de 24%. Esta tasa indica el porcentaje de niños según el rango de edad que están matriculados, pero que decrece con el grado de escolaridad, lo que evidencia la situación de pobreza.

Los diferentes programas implementados para combatir la pobreza no han alcanzado el impacto esperado, ya que en el 2006 la pobreza general fue de 51% y para el 2011 alcanzó el 53,7%. El Índice de Desarrollo Humano (IDH) en 2012 fue de 0,581, el cual ubica a Guatemala en la posición 133 de los 187 países considerados.

Aunque Guatemala es clasificado como un país de ingresos medios en Centroamérica,⁶ el gasto social respecto al Producto Interno Bruto (PIB) para el 2011 fue el penúltimo en América Latina (7,7%), mientras que en la región latinoamericana el promedio es 15%.⁷

¹ INE, 2002.

² SEGEPLAN, 2014.

³ INE, ENCOVI, 2011.

⁴ Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI), 2008/2009.

⁵ INE, 2009.

⁶ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), 2010. Informe sobre Desarrollo Humano. Guatemala.

⁷ Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE)/Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), 2011. Perspectivas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo.





Bajo estas circunstancias, Guatemala no logrará cumplir con los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) planteados para el 2015, entre ellos, reducir a la mitad la pobreza extrema y personas que padecen hambre. Por lo tanto, es necesario evaluar y replantear las políticas para combatir la pobreza en Guatemala.

Estructura de la tenencia de la tierra

La característica principal de la estructura agraria es una extrema desigualdad en la distribución de la tierra.

De acuerdo con los datos del último Censo Nacional Agropecuario,⁸ Guatemala tiene uno de los coeficientes de Gini⁹ de concentración de la tierra más altos a nivel mundial, de 0.84.¹⁰

Los datos del Censo Nacional Agropecuario de 2003 y la Encuesta Nacional Agropecuaria de 2008 indican que el número de fincas y su extensión, así como la distribución de productores agrícolas son como se presentan en el siguiente cuadro:

Cuadro 1. Número de fincas por tamaño y superficie total en manzanas y clasificación de productores agrícolas ¹¹						
Tamaño de la finca	No. de fincas	Porcentaje (%)	Superficie (Mz)	Porcentaje (%)	Clasificación de productores agrícolas	Porcentaje de productores agrícolas (%)
Menores de 1 manzana	375,708	45,23	172,413	3,24	Infrasubsistencia ¹²	45,2
De 1 a menos de 2 manzanas	185,196	22,29	242,313	4,56	Subsistencia ¹³	46,8
De 2 a menos de 5 manzanas	157,681	18,98	449,439	8,45		
De 5 a menos de 10 manzanas	46,099	5,55	298,039	5,61		
De 10 a menos de 32 manzanas	39,599	4,77	674,601	12,69	Excedentarios ¹⁴	6
De 32 a menos de 64 manzanas	10,929	1,32	470,717	8,85	Comerciales ¹⁵	1,9
De 1 caballería a menos de 10	14,593	1,76	1,841,283	34,64		
De 10 caballerías a menos de 20	610	0,07	513,014	9,65		
De 20 caballerías a menos de 50	222	0,03	403,606	7,59		
De 50 caballerías y más	47	0,01	250,412	4,71		
Total	830,684	100	5,315,838	100	776,489	100

Fuente: Elaboración propia, basado en el IV Censo Nacional Agropecuario 2003, Encuesta Nacional Agropecuaria 2005 (INE) y Encuesta Nacional Agropecuaria 2008 (INE).

El Cuadro 1 indica que el grupo de fincas con extensión menor a una manzana constituye el 45,23% del total de fincas censales y ocupan el 3,24% de la superficie total de las fincas; en esta categoría se ubican los agricultores de infrasubsistencia, los cuales representan el 45,2% de total de productores agrícolas.

Las fincas con extensión de 1 a menos de 10 manzanas constituyen el 46,82% de las fincas censales y ocupan el 18,62% de la superficie total de las fincas; en este rango se ubican los agricultores de subsistencia, que representan el 46,8% del total de productores agrícolas.

⁸ INE, 2003.

⁹ El coeficiente de Gini, es un índice que se utiliza para medir cualquier forma de distribución desigual. Su notación va de 0 a 1, en donde 0 corresponde a una distribución igualitaria y 1 a la mayor desigualdad en la distribución.

¹⁰ INE, IV Censo Nacional Agropecuario, 2003.

¹¹ Del total de productores agrícolas, el 0,8% son entidades colectivas y el 99,2% corresponden a productores individuales; de estos últimos, 81,8% son hombres y 18,2% son mujeres (no hay disponibles datos desagregados por sexo y clase de productor de acuerdo a la clasificación del MAGA). Del total de productores, sólo el 2,91% reporta la encuesta como sujetos con asistencia técnica en el periodo de cosecha 2007-2008. De este porcentaje, un tercio recibió asistencia técnica gubernamental y el resto a través de entidades no gubernamentales. La encuesta reporta que sólo el 3,23% recibió crédito para la producción agropecuaria.

¹² Viven en condiciones de pobreza extrema y se caracterizan por el escaso acceso que tienen a recursos productivos, entre estos la tierra.

¹³ Se caracterizan por la utilización de mano de obra familiar; no cuentan con medios eficientes para producir ni con facilidades de acceso a servicios básicos, infraestructura, mercados crediticios y tecnológicos. El destino de la producción es el mercado interno y el autoconsumo.

¹⁴ Son productores que se dedican a cultivos no tradicionales, café orgánico y mediana producción ganadera. Se caracterizan por tener acceso a riego y tecnología. Su producción está destinada al mercado nacional e internacional.

¹⁵ Son productores que se dedican exclusivamente a la producción comercial con destino al mercado internacional, principalmente a la exportación de productos tradicionales (café, azúcar, banano, entre otros). Tienen acceso al crédito, riego y tecnología agropecuaria.

Las fincas con extensión de 10 a 32 manzanas constituyen el 4,77% de las fincas y ocupan el 12,69% de la superficie total de las fincas; en esta categoría se ubican los agricultores excedentarios, que representan el 6% del total de productores agrícolas.

Finalmente, las fincas con una extensión de 32 manzanas a más de 50 caballerías constituyen el 3,19% del total de las fincas, ocupan el 65,44% de la superficie total de fincas. En este rango se ubican los agricultores comerciales, que representan el 1,9% del total de productores agrícolas.

Existe un gran segmento de población campesina sin tierra. Según algunas estimaciones, sólo en Alta Verapaz la demanda real de tierra es del 28% del total de población dedicada a la agricultura.¹⁶ Con base en la información del Fondo de Tierras, del año 1998 al 2013 han ingresado 1740 solicitudes (1,110 colectivas y 640 individuales) de acceso a la tierra, de las cuales se han adjudicado 265 fincas que corresponde al 15% de la demanda.

Dicha adjudicación por intermediación financiera corresponde a un área de 95,878.56 hectáreas, lo que beneficia a 20,187 familias y representa un monto del crédito de Q713 millones 107 mil 618. Por otra parte, en el periodo que va de 2004 a 2013, a través del programa de arrendamiento de tierras fueron beneficiadas 460,370 familias, con un área de 301,734.46 hectáreas y un monto del crédito de Q868 millones 396 mil. Sin embargo, estos programas han supuesto el endeudamiento de los beneficiarios, de los que un alto porcentaje ha tenido incapacidad financiera para pagar. Ante ello, el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) ha implementado mecanismos de reestructuración de la deuda que contemplan la reactivación productiva, renegociación de créditos y reestructuración de la cartera.

De acuerdo con los datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA) de 2008, del INE, la distribución porcentual de la tenencia de la tierra por sexo es desigual. Ello refleja las limitaciones que enfrentan las mujeres para acceder a ese recurso, como la dificultad para obtener su documento de identificación. Por tanto, es importante crear espacios que promueven la equidad de oportunidades.

La desigualdad extrema e histórica en la distribución de la tierra se ha visto agravada en la última década por la reconcentración de la tierra, proceso alentado por la expansión de los monocultivos de palma africana y caña de azúcar en regiones donde a finales del siglo pasado no se conocían. En los últimos 10 años, la expansión del cultivo de palma africana ha tenido un incremento del 600% a nivel nacional; del incremento de manzanas cultivadas con palma en ese periodo, el 29% se utilizaba para el cultivo de granos básicos en el 2000.¹⁷

Por su parte, el cultivo de caña de azúcar abarcaba en 1979 una extensión de 144,107 manzanas; para el 2003 se expandió a 260,258 manzanas.¹⁸ En el 2003 se inició la expansión del cultivo en el valle del Polochic. A principios del 2006 se habían adquirido unas 37 fincas, cuya extensión ascendió a 220 caballerías en 2008.¹⁹

Esta estructura desigual de la distribución de la tierra, en un contexto de pobreza generalizada, es la causa fundamental de los conflictos por la propiedad, tenencia, posesión y uso de la tierra. En los mismos subyacen causas tales como la falta de certeza jurídica y de regularización de la tierra, un incipiente proceso catastral, ausencia del manejo del ordenamiento territorial, vicios y defectos de las inscripciones en el Registro General de la Propiedad, desarraigo de comunidades, titulaciones anómalas, alta demanda de tierras y limitado acceso a ese recurso, entre otras.

Los Acuerdos de Paz reconocen como una de las causas del conflicto armado interno la distribución desigual de la tierra. Ante ello, proponen mecanismos de acceso a ese recurso que contribuyan a modificarla. Sin embargo, los programas de acceso a la tierra han tenido un ínfimo impacto en la estructura agraria.

El mercado como única vía de acceso a la tierra no ha tenido los resultados esperados debido a varios factores, entre ellos, la incapacidad de pago de los beneficiarios, el valor de la finca no acorde a la capacidad productiva de la tierra, sumado a la ausencia de acompañamiento y de asistencia técnica, así como factores sociales como la heterogeneidad de los grupos, entre otros. Por ello, es necesario *diversificar* las formas o vías de acceso en la dirección que plantea la presente Política Agraria en el Eje de acceso a la tierra.

¹⁶ Melgar Ceballos, Marvin. 2006. Caracterización del departamento de Alta Verapaz.

¹⁷ Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, Coordinación de ONG y Cooperativas (IDEAR / CONGCOOP). 2011. Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del siglo XXI. 51 y ss.

¹⁸ INE, 2003.

¹⁹ Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos (UDEFEQUA), 2011. La violación de los derechos humanos en el valle del Polochic. Guatemala.



II. JUSTIFICACIÓN

Agricultura y economía

La economía de Guatemala está fuertemente vinculada a la producción en el agro. Alrededor del 36% de la población ocupada en el país labora en la agricultura, mientras que en la industria es el 20,2% y en los servicios, el 43,7%. Es decir, las actividades agrícolas absorben una buena proporción de la mano de obra, a la que se paga los salarios más bajos. Este sector es el que más contribuye al empleo informal (41,1%).²⁰ El salario mínimo agrícola cubre únicamente el 51% de la canasta básica vital. En esta realidad, el trabajo femenino no se valora; generalmente se considera el trabajo de las mujeres como apoyo al que realizan los hombres. Por ello, la mayoría de veces el salario de la mujer es 50% menor. Según la Encuesta Nacional de Condiciones de Vida y Población Joven,²¹ la categoría de trabajo no remunerado está integrada en un 52% por mujeres y en un 48% por hombres.

Es importante resaltar que, del 41,94% del territorio (4,518,179.52 ha) disponible para la producción agropecuaria (restando los cuerpos de agua), alrededor de un 32,44% es utilizado de acuerdo con su capacidad de uso. Un 93% podría destinarse a granos básicos y pecuario; sin embargo, el 25,7% está destinado a actividades agroindustriales. Respecto a las áreas protegidas, según las cifras en el 2010 por el SIGAP, se encuentran registradas 313 áreas protegidas, lo cual corresponde al 31,03% del territorio nacional.²²

De acuerdo con el Banco de Guatemala (BANGUAT), de las 11 actividades económicas con las que se mide el comportamiento del Producto Interno Bruto (PIB), en el 2012, la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca (integradas en el sector agropecuario) tuvo una participación del 11,13% en el PIB total.

Por lo tanto, a pesar de que una parte significativa de la población se dedica a la agricultura, su aporte al PIB es inferior con respecto a otros de la economía de Guatemala. En ese sentido, corresponde al Estado impulsar y fortalecer el sector agropecuario a través de programas específicos para contribuir al PIB.



²⁰ SEGEPLAN, 2014.

²¹ ENCOVI, 2006.

²² SEGEPLAN, 2014.

Las causas estructurales de la persistente problemática agraria han generado condiciones de desigualdad, exclusión y pobreza para la mayoría de la población indígena y campesina que habita el área rural. Ha ocasionado conflictos por la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, sumado a la ausencia de certeza y seguridad jurídica, falta de regularización de la tierra, incipiente proceso catastral, inadecuado manejo del ordenamiento territorial, vicios y defectos de las inscripciones registrales, desarraigo de comunidades, titulaciones anómalas, alta demanda de tierras y limitado acceso a ese recurso, entre otras.

Dichos aspectos tienen repercusión en las condiciones de vida de la población rural, ya que limitan alcanzar el desarrollo integral. Se convierte así en un problema de país, lo que obliga al diseño de una Política Agraria, por medio de la cual se institucionalicen las acciones que permitan abordar y brindar respuesta a dicha problemática.

La Política Agraria parte de la consideración de que la actual situación agraria del país y la conflictividad que de ella se deriva, no genera condiciones para el desarrollo humano integral. Por tanto, atenderla con miras a resolverla, coadyuvaría a potencializar el desarrollo humano sostenible y a alcanzar mayores niveles económicos, sociales y políticos para el país.

Le corresponde al Estado un papel vital para dinamizar las relaciones en el agro guatemalteco, impulsar el desarrollo rural integral, promover la economía campesina y la agricultura familiar, modernizar la economía, alcanzar la competitividad y favorecer una mayor inserción al comercio internacional y, con ello, responder a las necesidades de la población en condiciones de pobreza, pobreza extrema, exclusión e inseguridad alimentaria y nutricional.

En ese sentido, la Constitución Política de la República de Guatemala establece, entre otras, como obligaciones del Estado, "... promover el desarrollo económico de la nación, estimulando la iniciativa en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza. Asimismo, adoptar las medidas que sean necesarias para la conservación, desarrollo y aprovechamiento de los recursos naturales en forma eficiente; velar por la elevación del nivel de vida de todos los habitantes del país, procurando el bienestar de la familia, e impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar, debiendo brindar al campesino y al artesano ayuda técnica y económica."²³

Por su lado, los Acuerdos de Paz establecen que el Estado deberá "... promover, orientar y regular el desarrollo

socioeconómico del país, de manera que, con el esfuerzo conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los satisfactores sociales y la justicia social."²⁴

En otro sentido, es importante reconocer el sustento que los instrumentos jurídicos internacionales brindan a la Política Agraria; entre ellos, el Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), que en su contenido desarrolla un capítulo sobre el tema Tierras (Parte II). En el mismo se establece que los gobiernos deberán tomar las medidas que sean necesarias para garantizar la protección efectiva de los derechos de propiedad y posesión de los pueblos indígenas.

Asimismo, se reconoce el aporte que hacen los instrumentos internacionales de carácter político, dado que brindan lineamientos y recomendaciones en materia agraria. Entre ellos, están las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, de la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Es un instrumento que proporciona orientación para la gobernanza responsable y busca contribuir a los esfuerzos mundiales y nacionales para la erradicación del hambre y la pobreza.

De la misma manera, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de Pueblos Indígenas se reconoce como un instrumento fundamental que orienta a la Política Agraria en los temas de tierra y en materia de derechos de pueblos indígenas.

Por aparte, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (Acuerdo Gubernativo Número 196-2009), fundamenta la Política Agraria al incluir a ésta como una de las políticas sectoriales que de ella derivan.

En ese plano, la Política Agraria plantea como respuesta a la problemática agraria, cuatro ejes para su abordaje: a) el acceso a la tierra, b) la resolución de conflictos agrarios, c) la certeza y seguridad jurídica, y d) el acceso a otros activos productivos. Dichos ejes constituyen los mecanismos que se considera pueden generar condiciones para que la población indígena y campesina supere los bajos niveles de desarrollo humano que hasta ahora prevalecen entre la población rural. De tal manera que la Política Agraria se convierte en un pilar fundamental para lograr la movilidad social del sujeto priorizado de la Política de Desarrollo Rural Integral, de la infra y subsistencia hacia posiciones excedentarias en su economía.

²³ Constitución Política de la República de Guatemala, Artículo 119. Incisos a), c), d), j).

²⁴ Acuerdo Sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, numeral II. Desarrollo Social, numeral 14.



III. MARCO GENERAL DE LA POLÍTICA

Conceptualización

Se conceptualiza la Política Agraria como un componente esencial de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), la cual tiene un carácter multisectorial. A la Política Agraria le corresponde establecer los objetivos, estrategias e instrumentos que, en su conjunto, pretenden facilitar y ampliar el acceso a la tierra, la resolución de conflictos, la certeza y seguridad jurídica y el acceso a otros activos productivos, con la finalidad de atender la problemática agraria nacional.

Consecuente con lo anterior, la Política Agraria fija su atención en los elementos esenciales que plantea la PNDRI, entre estos el sujeto priorizado, el cual lo define como "... la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales."²⁵ La PNDRI agrega, en esta definición del sujeto priorizado, que "La economía rural, indígena y campesina, se constituye por lo tanto en el sujeto económico que, contando con el rol rector del Estado en la presente Política y su acción como promotor del Desarrollo Rural Integral, se constituirá en un actor fundamental del desarrollo rural, entendido éste como el desarrollo humano integral de las poblaciones que habitan en esos territorios."²⁶

Asimismo, otro elemento que se recoge de la PNDRI es la conceptualización de economía campesina, definida como "... el conjunto sistemático de estrategias y actividades que la familia y la comunidad rural desarrollan para lograr satisfacer sus necesidades vitales materiales y espirituales, en función de alcanzar una vida digna, en armonía con el territorio y el ambiente con los que conviven; siendo tres de sus características fundamentales: el trabajo familiar, la producción de sus propios alimentos y el rol central de la mujer en la reproducción y fortalecimiento del sistema. La economía campesina es poli-activa y sus expresiones varían de región en región, determinadas por los elementos socioculturales y por los factores físicos del entorno. Es una economía dinámica en las relaciones y vínculos con el mercado, las instituciones públicas y entre comunidades."²⁷

En ese sentido, la Política Agraria también se vincula y articula con el Pacto Hambre Cero, particularmente con

el eje de Desarrollo Rural Sustentable, que plantea como resultado el mejoramiento de la economía familiar. Lo anterior es congruente con los propósitos que persigue la Política Agraria. El Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032, se constituye en un punto de partida para impulsar las transformaciones que requiere el país, y que en el tema del desarrollo rural integral, reconoce en la PNDRI la respuesta que el Estado debe de brindar para resolver la problemática rural y agraria en beneficio de los pobres y excluidos.

Las principales corrientes actuales de pensamiento reconocen que la tierra en sí misma no es suficiente para generar crecimiento económico y desarrollo humano integral. Es por ello que la Política Agraria incorpora el acceso a otros activos productivos como medios que impulsan el desarrollo rural. En esta política se entiende como activos productivos aquellos susceptibles de generar condiciones de desarrollo, para que las comunidades agrarias en el marco de la economía campesina puedan vivir con dignidad. Se refiere principalmente a conocimientos, organización social, tecnología, tierra, recursos naturales, infraestructura, recursos financieros, entre otros. Se considera que la interrelación entre dichos activos y la atención de las necesidades básicas como la educación, la salud, vivienda, etc., impulsan el crecimiento económico y desarrollo del país.

El abordaje que se hace de comunidades agrarias sostenibles en la Política Agraria, no concibe los procesos sociales rurales como desarrollo de fincas o empresas, sino centra su atención en los diversos elementos (económicos, sociales, culturales y políticos) que son parte de las dinámicas comunitarias. El elemento de la sostenibilidad estará dado por la garantía que el uso de los recursos naturales y sociales por parte de la comunidad, no comprometa las formas de vida de las generaciones posteriores. En este sentido, el diseño sostenible implica conocer los potenciales y los límites del equilibrio ecológico y social.

La equidad de género se entiende como la inclusión de las mujeres en igualdad de condiciones y oportunidades con respecto a los hombres, como beneficiarias de los programas y proyectos que deriven de la implementación de la presente política. Para lograr la equidad de género es importante la adopción de medidas afirmativas favorables a las mujeres, para lograr su pleno desarrollo.

En el contexto de la Política Agraria, se entiende por "mercado de tierras dinámico, fuerte y consolidado"

²⁵ Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. (PNDRI). 2009. p.14

²⁶ Ídem.

²⁷ Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral (CPDRI), 2012. Plan para activar y adecuar La Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Guatemala.



la libre interacción entre sujetos económicos para la compra-venta de tierras y el acceso a otros activos productivos. El mercado, como una construcción social que se basa en los principios de oferta y demanda que regulan los precios, debe estar sujeto a control para evitar que se “inflen” artificialmente los precios.

Como parte importante del desarrollo rural integral, la Política Agraria se conceptualiza también como un componente fundamental del ordenamiento territorial, considerando que el territorio es uno de los elementos constitutivos del Estado.

MARCO LEGAL DE LA POLÍTICA AGRARIA	
DERECHO INTERNO	DERECHO INTERNACIONAL
Constitución Política de la República de Guatemala. 1985.	Convenio Número 169 de la Organización Internacional del Trabajo OIT “Convenio sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. 1989.
Los Acuerdos de Paz, especialmente el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, y el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, adquieren el carácter de compromisos de Estado conforme el Decreto Número 52-2005 del Congreso de la República de Guatemala, “Ley Marco de los Acuerdos de Paz”.	
Ley Marco para regular la reducción de la vulnerabilidad, la adaptación obligatoria ante los efectos del cambio climático y la mitigación de gases de efecto invernadero, Decreto Número 7-2013 del Congreso de la República de Guatemala.	Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la Seguridad Alimentaria Nacional, emitida por la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). Roma, 2012.
Decreto Número 24-99 del Congreso de la República de Guatemala “Ley del Fondo de Tierras”.	
Decreto Número 41-2005 del Congreso de la República de Guatemala “Ley del Registro de Información Catastral”.	
Acuerdos Gubernativos Números 136-2002, 150-2005 y 151- 2005 “Creación de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República”.	
Acuerdos Gubernativos Números 181-2002 y 304-2005 “Reglamento Orgánico Interno de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República”.	
Acuerdo Gubernativo Número 196-2009 “Política Nacional de Desarrollo Rural Integral” aprobada por el Presidente Constitucional de la República en Consejo de Ministros.	
Plan para Implementar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, aprobada por el Gabinete de Desarrollo Rural Integral que preside el Presidente Constitucional de la República. 2014.	Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, aprobada por la Asamblea General el 13 de septiembre de 2007.
Agenda Nacional del Cambio contenida en el Plan de Gobierno 2012-2016.	
El Plan del Pacto Hambre Cero. 2012.	
El Plan Estratégico por Resultados 2012-2016, de la Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República.	
El Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032. 2014.	

Orientación de la Política Agraria

La Política Agraria se orienta con base en los siguientes criterios:

a. Política Agraria para el desarrollo rural integral

El enfoque de desarrollo rural en el que se inserta la Política Agraria trasciende lo estrictamente agrícola y agrario como las únicas posibilidades de desarrollo en las áreas rurales. Sin embargo, se reconoce la importancia de la Política Agraria en tanto es un elemento esencial del desarrollo rural integral y sus ejes estratégicos en cuanto vías importantes para el logro de los objetivos que implican el mejoramiento de las condiciones de vida de la población del área rural.

b. El Estado, promotor del desarrollo

Por mandato constitucional, al Estado le corresponde promover el desarrollo económico de la nación, estimulando iniciativas en actividades agrícolas, pecuarias, industriales, turísticas y de otra naturaleza. Así mismo, debe impulsar activamente programas de desarrollo rural que tiendan a incrementar y diversificar la producción nacional con base en el principio de la propiedad privada y de la protección al patrimonio familiar, en condiciones de igualdad en dignidad y derechos para mujeres y hombres.

En la misma dirección, los Acuerdos de Paz le asignan al Estado el rol de "... promover, orientar y regular el desarrollo socioeconómico del país, de manera que, con el esfuerzo conjunto de la sociedad, se asegure, en forma integrada, la eficiencia económica, el aumento de los satisfactores sociales y la justicia social."²⁸

En este contexto, al Estado le corresponde un papel vital para dinamizar las relaciones en el agro guatemalteco, además de generar condiciones para que los agentes económicos privados contribuyan al desarrollo del país.

c. El mercado como estrategia del desarrollo

El desarrollo socioeconómico no puede depender exclusivamente de las finanzas públicas y la regulación del Estado. Es decir, se requiere la participación complementaria de los agentes económicos privados. El mercado debe verse como instrumento para el desarrollo, el cual puede aportar para lograr el beneficio social.

d. Coadyuvar a que la economía campesina de *infrasubsistencia* y *subsistencia* alcance niveles *excedentarios*.

La economía campesina, caracterizada por su poliactividad, puede llegar a tener un impacto importante en la dinamización de las economías locales, ya que aportaría significativamente a satisfacer la necesidad de empleo de las poblaciones rurales, a una mejor distribución de la riqueza que ella produce, además de contribuir sustancialmente a garantizar la seguridad alimentaria y nutricional.

Tomando en cuenta que la empresariedad, la competitividad y los mercados son aspectos importantes para el desarrollo rural, debe considerarse que la economía campesina puede contribuir a ampliar los mercados internos y a constituirse en una vía de escape de la pobreza para millones de personas que actualmente carecen de capacidades de consumo, dada la pobreza y la exclusión a la que se encuentran sometidas.

En esencia, la economía campesina excedentaria, al hacer un uso más intensivo de mano de obra e insumos productivos, multiplica sus efectos en la economía a través de fungir como demandante de bienes y servicios, además de proveer bienes a la economía.

e. Participación social

La Política Agraria plantea la participación de los diferentes actores y sectores involucrados en el tema agrario, principalmente desde el ámbito comunitario, como base para el desarrollo.

La participación social, además de ser un factor fundamental del proceso democrático, es determinante en la legitimización, validación e implementación de la Política Agraria.

Principios de la Política Agraria

- Dignidad humana
Reconocimiento de la dignidad intrínseca y los derechos humanos iguales e inalienables de todos los individuos.
- No discriminación
Se reconoce la igualdad que debe existir entre los individuos. Nadie debe ser objeto de discriminación por motivos de género, origen étnico, idioma, religión, situación económica, o cualquier otro motivo que impidiere o dificultare a una persona o grupo de personas, el ejercicio de derechos garantizados en el ordenamiento jurídico vigente.
- Consulta y participación
Garantizar la participación activa, libre, efectiva,

²⁸ Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, numeral II. Desarrollo social, numeral 14.



significativa e informada de individuos y grupos en los correspondientes procesos de toma de decisiones en consonancia con los convenios internacionales.

- **Integralidad y sostenibilidad**
El desarrollo humano integral en el área rural se alcanza mediante un proceso multidimensional y multisectorial, en el que se vinculan los aspectos económicos, políticos, sociales, culturales y ambientales, los cuales deben ser sostenibles en su implementación.
- **Equidad de género**
La equidad de género es un elemento fundamental para la construcción del desarrollo humano. Implica contrarrestar toda forma de exclusión y discriminación hacia la mujer —principalmente en el área rural— a través de la creación de oportunidades y garantía de sus derechos. Incluye el acceso a los medios de producción, su participación en el proceso de planificación y ejecución de políticas públicas.
- **Transparencia**
Garantizar la amplia difusión de información de procedimientos operativos y administrativos a la población en general.
- **Rendición de cuentas**
Se reconoce la responsabilidad por sus acciones y decisiones de los individuos, los organismos públicos y los actores no estatales, de acuerdo con los principios del estado de derecho. La rendición de cuentas implica informar a la población sobre los actos y la utilización de los recursos públicos.
- **Multiculturalidad e interculturalidad**
Se reconoce y respeta la multiculturalidad y se promueve la interculturalidad para lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos que conforman la nación guatemalteca, en un marco de equidad, armonía y solidaridad, favoreciendo la convivencia basada en el respeto a la diversidad cultural que fortalezca la unidad de la nación y del Estado.
- **Justicia social**
Deben generarse las condiciones y, sobre todo, velar para que la población del área rural goce de sus derechos económicos, políticos, sociales y culturales.

Objetivos de la Política Agraria

General

Transformar la situación agraria de Guatemala, en busca de la democratización del acceso a la tierra y con el fin

supremo de la realización del bien común, observando la primacía de la vida humana, la libertad, la justicia, la paz, la integridad, la seguridad y el desarrollo humano integral de las personas. La atención se centra en el sujeto priorizado de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, en un marco de respeto escrupuloso al marco constitucional vigente.

Para el resguardo de los derechos humanos básicos y la disminución de las desigualdades socioeconómicas es necesario lograr el acceso a la tierra, resolver los conflictos agrarios, obtener la certeza y seguridad jurídica sobre la tierra y facilitar el acceso a otros activos productivos que incentiven la agricultura familiar para reactivar la economía campesina.

Específicos

- Lograr que comunidades o grupos de familias organizadas sin tierra en situación de pobreza, logren el acceso a la misma. Dar prioridad a las mujeres como elemento fundamental para alcanzar la seguridad alimentaria y nutricional en el marco del desarrollo rural integral.
- Fortalecer la atención y resolución de conflictos agrarios a través de métodos alternos y por la vía jurisdiccional pertinente, con equidad de género y respeto a la multiculturalidad.
- Lograr la certeza y seguridad jurídica sobre la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, con base en una legislación e institucionalidad pertinente.
- Facilitar el acceso a otros activos productivos que incentiven la economía campesina, principalmente la agricultura familiar, para garantizar la seguridad alimentaria y promover actividades sostenibles y competitivas, posibilitando su vinculación al mercado nacional e internacional.

Tutelaridad del Estado

Para garantizar la utilización de la tierra en las actividades para las cuales fue adjudicada y evitar su enajenación y las ventas forzosas, el Estado ejercerá la acción tutelar y de reserva de dominio. Las tierras adjudicadas bajo cualquier modalidad —especialmente aquellas a precios sociales o gratuitamente en propiedad o usufructo, a excepción de la herencia familiar— no podrán ser objeto de transacciones comerciales en un tiempo establecido. Éstas serán adjudicadas bajo la figura de patrimonio familiar, patrimonio colectivo u otras formas culturalmente pertinentes cuando exista la cohesión sociocultural del grupo adjudicatario.

IV. MARCO ESTRATÉGICO



Para dar congruencia a la visión en el corto, mediano y largo plazo establecidos en los objetivos de la política, el marco estratégico plantea cuatro ejes, 15 estrategias y 41 instrumentos.

Los ejes identifican los problemas fundamentales sobre la situación agraria que deben atenderse y resolverse. Para su abordaje, las estrategias orientan el conjunto de actividades a realizarse; y para operativizar las estrategias se requiere de instrumentos, que son las herramientas a utilizarse para dar cumplimiento al propósito de la Política Agraria.

1. Acceso a la tierra

El primer eje debe visualizarse como una garantía que materialice el acceso a la tierra. Actualmente, esta función —por mandato legal— le corresponde al Fondo de Tierras, según lo establece su ley constitutiva, Decreto Número 24-99 del Congreso de la República.

Sin embargo, es necesario adoptar una modalidad de acceso a la tierra dentro de la cual la intermediación financiera y el mercado no sean la única vía. Esa modalidad debe posibilitar la conformación de un banco de tierras, para su adjudicación gratuita, o atender a la capacidad de pago de la población carente de ella para el acceso a la tierra por la vía del mercado. Se debe garantizar el pleno acceso de las mujeres a la propiedad, copropiedad, tenencia, uso y usufructo de la tierra.

Es importante resaltar la utilidad de una base de datos que contenga la información acerca de las y los beneficiarios que han accedido a la tierra por los diferentes mecanismos, para evitar la duplicidad en el acceso a la misma.

El eje de acceso a la tierra contempla las siguientes estrategias:

1.1. Compra-venta de tierras y arrendamiento sin y con opción a compra

Es una de las vías de acceso utilizada hasta ahora por el Fondo de Tierras. Se desarrolla a través de la intermediación financiera. Los beneficiarios gozan de un subsidio y un crédito, de acuerdo a lo establecido en el Reglamento General de Crédito del Fondo de Tierras y del Reglamento de Financiamiento para el Arrendamiento de Tierras con o sin opción de compra y casos especiales.

Para el buen desempeño y cumplimiento de esta estrategia, es necesario que se promueva la conformación de un mercado de tierras dinámico, fuerte y consolidado, con precios reales en concordancia con la calidad de la



tierra, contrarrestando la especulación producto de la demanda mediante evaluaciones periódicas.

El Estado, a través del Fondo de Tierras, dotará del recurso tierra y proporcionará asistencia técnica y otros servicios para garantizar la sostenibilidad productiva en las tierras adjudicadas y velará para que se garantice la propiedad de la tierra para las mujeres. En ese sentido, es importante el reconocimiento de las formas de organización propia de las comunidades indígenas y campesinas, y de aquellas que cuenten con personalidad jurídica como las asociaciones civiles, las cooperativas agrícolas, pecuarias y artesanales, además de las establecidas por el Fondo de Tierras.

Es importante que las fincas que sean entregadas a mujeres y hombres, familias, grupos organizados de campesinos y campesinas, sea el primer paso para la construcción de las comunidades agrarias sostenibles, y que estas —además de ser el espacio geográfico delimitado dedicado a actividades agropecuarias, hidrobiológicas y forestales—²⁹ lo sean también para que las familias y comunidades, a través de un conjunto sistemático de estrategias y actividades, logren satisfacer sus necesidades vitales materiales y espirituales, en función de alcanzar una vida digna, en armonía con el territorio y el ambiente con los que conviven.

Para implementar esta estrategia se requiere de subsidios, créditos e incentivos, a través de los siguientes instrumentos:

1.1.1. Fondo de garantía crediticia para la compra y arrendamiento de tierras

Los mecanismos del mercado establecidos en los Acuerdos de Paz como vía de acceso a la tierra (a los que se añan los de la intervención directa del Estado), mediante la propia dinámica de oferta y demanda, requieren del funcionamiento de mecanismos de crédito.

No obstante, bajo la lógica de rentabilidad y seguridad en la inversión (criterios de mercado) muchas veces los servicios financieros (fundamentalmente crediticios) no están al alcance de algunos sectores de la población rural —especialmente de población femenina— que no tienen capacidad para obtener fiadores personales o carecen de bienes que sirvan de garantía crediticia.

Cuando el acceso a la tierra se vincula con generar mayores posibilidades de seguridad alimentaria y sobrevivencia, es interés y obligación del Estado desarrollar acciones que permitan facilitarlos. Por ello, se propone la creación de un *fondo de garantía* público que

funcione como garante en las adquisiciones de personas con dificultades para ser sujeto activo crediticio.

En ese mismo sentido, el arrendamiento sin y con opción a compra es una estrategia inmersa dentro de los mecanismos del mercado para el acceso a la tierra. Su orientación radica en satisfacer la demanda de campesinos en forma individual o colectiva, hombres y mujeres, que precisen del recurso de manera temporal en apoyo a su seguridad alimentaria y para obtener mayores posibilidades de desarrollo, siendo prioridad la atención a las mujeres. Estas formas de arrendamiento son temporales mientras no sea posible la adjudicación definitiva a través de la compraventa, pero precisan igualmente del acceso a crédito por parte de la población que se beneficie de los mismos.

En tal virtud, se considera que el Estado está obligado a impulsar acciones que permitan el acceso a crédito en condiciones simplificadas y no onerosas. Por tanto, el fondo de garantía crediticia será destinado para la compra y arrendamiento de tierras, capital para la producción de cultivos básicos, dando cumplimiento al Artículo 27 del Decreto No. 24-99 del Congreso de la República, Ley del Fondo de Tierras.

Con el fin de apoyar y fomentar el acceso a la tierra mediante el arrendamiento, el Estado pondrá a disposición de grupos de mujeres organizadas, campesinos y personas individuales, información precisa y actualizada sobre inmuebles susceptibles de ser arrendados.

Para ello, se realizará un inventario de tierras según capacidad de uso de la tierra. Dicho inventario categorizará las unidades productivas según su potencial, de tal forma que los precios de arrendamiento corresponden a la calidad de las tierras. Este inventario se realizará de manera transparente y sin menoscabo de los derechos de sus propietarios.

1.1.2. Compra de activos extraordinarios de bancos y otras entidades financieras

Como consecuencia de diversos procesos financieros y/o judiciales, estas entidades acumulan una serie de activos extraordinarios que oportunamente salen al mercado.

La estrategia se basa en mecanismos de negociación entre el Estado y entidades bancarias y financieras, con el propósito de agilizar la compra de estos activos por las entidades públicas correspondientes para destinarlos a programas de acceso a tierras.

²⁹ FONTIERRAS. 2012.

1.1.3. Tratamiento de la deuda agraria

El mercado de tierras en Guatemala no ha logrado alcanzar una dinámica de desarrollo que permita su consolidación. La insolvencia de las carteras ha sido una de sus grandes limitaciones. A la deuda con el FONTIERRAS debe sumarse la deuda generada por el Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén (FYDEP) y otros programas estatales de otorgamiento de tierra.

Debe tomarse en cuenta que, la mayoría de beneficiarios, centra sus actividades productivas en la siembra de cultivos de subsistencia. Son economías que, en las actuales condiciones de marginación y exclusión, difícilmente logran excedentes para amortizar su deuda. En ese sentido, deben fortalecerse las alternativas encaminadas para solventar la referida problemática. A través de mecanismos de revisión que incluyan tratamiento especial según capacidad de pago de los beneficiarios, programas de reconversión productiva de acuerdo al uso potencial de la tierra, se podrá solventar la deuda en primera instancia, para luego implementar acciones que generan la sostenibilidad de las fincas. Para los casos de las deudas pendientes por el INTA y FYDEP se promoverán espacios y mecanismos de divulgación para que las familias puedan regularizar su situación ante el Fondo de Tierras.

1.2. Adjudicación gratuita: propiedad o usufructo

Otra de las estrategias del acceso a la tierra es la adjudicación gratuita, la cual se desarrollará con intervención exclusiva del Estado. Se atenderá a grupos de mujeres organizadas, comunidades y población en situación de vulnerabilidad y alto riesgo, en condición de pobreza y pobreza extrema. La adjudicación podrá ser individual, en patrimonio familiar, adjudicación colectiva y a grupos organizados respetando su forma de organización. Los beneficiarios cubrirán solamente los gastos derivados de los trámites de adjudicación. En casos excepcionales, la adjudicación podrá hacerse sin que la población adjudicataria cubra esos gastos. La adjudicación gratuita reviste dos formas: en propiedad y en usufructo. Las tierras adjudicadas en usufructo lo serán por períodos no menores de cinco (5) años, con la posibilidad que, luego de ese lapso y siempre que el o los beneficiarios demuestren capacidad para hacerlas producir, se otorgue la propiedad definitiva.

Las tierras que se adjudiquen gratuitamente no podrán ser enajenadas, y los derechos de propiedad, a excepción de la herencia familiar, no podrán ser traspasados bajo ninguna otra forma. El Estado ejercerá la tutela y tendrá la reserva de dominio sobre las mismas.

Para lograr la adjudicación gratuita, el Estado debe disponer de un fondo que permita subsidiar a los beneficiarios.

Para implementar esta estrategia se requiere de subsidios, a través del siguiente instrumento:

1.2.1. Banco de tierras

Para que la política de acceso a la tierra bajo esta modalidad tenga éxito, el Fondo de Tierras impulsará la formación de un banco de tierras nacionales, el cual se conformará con cuatro tipos de propiedades: tierras de la nación, tierras recuperadas por el Estado, tierras adquiridas por el Estado vía compraventa y, bienes inmuebles extinguidos mediante la Ley de Extinción de Dominio.

Para contribuir al Banco de Tierras, es fundamental la realización del inventario de bienes inmuebles del Estado, tal como lo estipula el Artículo 59 de la Ley del Registro de Información Catastral, Decreto No. 41-2005 del Congreso de la República. También es necesario promover que las instituciones del Estado, autónomas y descentralizadas envíen al Registro de Información Catastral un informe de aquellos inmuebles inscritos o adscritos a su nombre en el Registro General de la Propiedad.

Las tierras del Banco de Tierras se destinarán exclusivamente a procesos de adjudicación gratuita, sujetas a la tutelaridad del Estado.

Para efectos de la adjudicación gratuita de las tierras del Banco de Tierras y para su administración, previamente se necesita revisar la legislación vigente del Fondo de Tierras.

1.3. Acceso a tierra para mujeres

Sin menoscabo de garantizar que en cada instrumento de la actual política la equidad de género esté presente, esta estrategia definirá —en concordancia con la Política Nacional de Promoción y Desarrollo Integral de las Mujeres y el Plan de Equidad de Oportunidades 2008-2023— medidas afirmativas para garantizar el acceso pleno de las mujeres a la propiedad, copropiedad, tenencia y usufructo de la tierra, priorizando a las mujeres indígenas y campesinas del área rural.

Para implementar esta estrategia se requiere de subsidios y créditos, a través del siguiente instrumento:

1.3.1. Mecanismo de acceso a la tierra y otros activos productivos para mujeres



Este mecanismo propiciará de manera afirmativa y particular el acceso, la propiedad, posesión y tenencia, usufructo y la certeza jurídica de la tierra a las mujeres. Tanto en el marco familiar como comunitario, la política pública debe lograr el empoderamiento de las mujeres como sujetos clave para darle continuidad y fortaleza a la economía campesina.

Para darle sostenibilidad a este proceso agrario se garantizará el acceso no sólo a la tierra y al arrendamiento, sino a otros activos productivos. Este mecanismo, asimismo, promoverá la producción rural de las mujeres, y garantizará que ellas tengan decisión directa en el uso y beneficio de toda la actividad productiva.

1.4. Transformación del colonato a economía campesina

Esta estrategia entiende el colonato como un sistema de relaciones de producción de carácter precapitalista y anacrónico, en el que los campesinos mantienen una relación semifeudal de servidumbre en una unidad productiva (la finca).

Los mozos colonos están sujetos a la finca, tienen acceso a una pequeña porción de tierra para producir cultivos de autoconsumo y una vivienda paupérrima. A cambio, comprometen su fuerza de trabajo para la producción de la finca, con baja remuneración y escasa o ninguna prestación laboral, sin derecho a participar en otros mercados de trabajo y tampoco cultivar especies perennes en la parcela asignada. De esa cuenta resulta evidente que este sistema viola flagrantemente los derechos humanos de los campesinos, por cuanto se conculcan derechos laborales. Además, carecen de servicios esenciales tales como: agua potable, energía

eléctrica, acceso a la salud y educación. En general, hay una fuerte ausencia de oportunidades para tener un cambio importante en sus condiciones de vida.

Transformar el colonato en economía campesina debe ser responsabilidad del Estado, más aún si las políticas pertinentes están enfocadas en el desarrollo rural integral, con prioridad a la economía campesina.

Para implementar esta estrategia se requiere de subsidios, mediante los siguientes instrumentos:

1.4.1. Convenios entre el Estado, patronos y colonos

El Estado será el responsable de generar convenios entre las partes, con el propósito de que mujeres y hombres que se encuentren en condiciones de colonato puedan adquirir tierras en propiedad para trabajarlas, y transformar este sistema a economía campesina. Con esto se busca modernizar las relaciones productivas en el campo. El Estado tiene la obligación de garantizar que los convenios que puedan adoptarse entre patronos y colonos se establezcan sin menoscabo de los derechos laborales de estos últimos.

1.4.2. Inversión en infraestructura productiva

Para que la transformación del sistema de producción de mozo colono a economía campesina sea exitosa, es necesario que el Estado proporcione los servicios básicos y el acceso a otros activos productivos. Comprende principalmente las inversiones en infraestructura productiva, así como facilitar los conocimientos, herramientas y técnicas necesarias para el buen uso de los activos de producción, como los bienes y servicios naturales.



1.5. Medidas para fomentar el uso racional de la tierra

En la última década y media, aproximadamente, en Guatemala se observa un nuevo fenómeno de concentración de la tierra, referido a la producción de monocultivos de exportación y otras actividades extractivas. Esto convierte a Guatemala en uno de los 10 países de América Latina que están experimentando una inversión sustancial en estos proyectos.³⁰

El impacto en la producción de alimentos ha sido significativo. De acuerdo con estudios al respecto, se considera que alrededor del 29% de la superficie que en el año 2000 se utilizaba para la producción de granos básicos, en el año 2010 es destinada a la producción de Palma Africana.³¹ Las posibilidades de acceso a la tierra para la población que carece de ella se reducen y, por lo tanto, la producción de alimentos, que es una de las causas de la inseguridad alimentaria y nutricional en Guatemala.

Paralelamente, el cambio climático que sufre el planeta y los efectos que el país sufre por esta causa, requiere un ordenamiento territorial que garantice enfrentar los riesgos que como país afrontamos. Esto implica limitar el uso arbitrario de la tierra para la producción agrícola que pueda aumentar la fragilidad de los suelos ante dicho cambio climático.

En ese sentido, se impulsarán líneas de acción que involucran el acompañamiento y protección a campesinos e indígenas en los territorios. Para ello, se plantean los siguientes instrumentos:

1.5.1. Ordenamiento territorial

El ordenamiento territorial es un proceso en el que se aplican un conjunto de instrumentos que identifican —de manera estratégica—, dónde, cómo y con qué temporalidad se necesitan desarrollar acciones, intervenciones e inversiones públicas y privadas para mejorar el nivel de desarrollo de una comunidad o territorio.³² Es particularmente importante que exista un ordenamiento territorial que garantice la disponibilidad de tierras para la producción de alimentos, así como minimizar los riesgos que su uso arbitrario plantea, de cara al cambio climático que afecta al planeta en general y al país en particular.

Este proceso debe tener en cuenta los métodos y prácticas propios de los pueblos indígenas y otras comunidades con sistemas tradicionales de tenencia de la tierra. Deben construirse a través de procesos participativos, con equidad de género y mediante la consulta y respeto a los procesos de toma de decisiones de comunidades y pueblos indígenas. Debe conciliar y priorizar los intereses públicos y privados en los ámbitos comunitario, municipal y regional; y considerar y armonizar los diferentes usos de la tierra y los derechos de propiedad, posesión y tenencia de la misma.

1.5.2. Impuesto territorial

En Guatemala, el impuesto inmobiliario únicamente representa el 0,16% del PIB, muy por debajo del promedio en América Latina (0,37%). Los ingresos por impuestos sobre inmuebles son el impuesto único sobre inmuebles y el impuesto sobre transferencias de patrimonio y contribución por mejoras, cuando en otros países hay una diversificación de impuestos relacionados al patrimonio.³³

Atendiendo a esa situación, se establecerá un impuesto sobre las tierras de acuerdo a su capacidad productiva y extensión, que incluirá las propiedades de gran extensión sin producir o subutilizadas. Es un impuesto³⁴ cuya tasa impositiva atenderá criterios de progresividad de acuerdo a la capacidad productiva y extensión de los inmuebles que sean afectos, considerando las condiciones actuales del mercado de tierras.

Con este impuesto se fomentará el uso productivo de la tierra y se incentivará su uso adecuado; se reducirá la especulación en el mercado de tierras y la tendencia al acaparamiento de las mismas; se aumentará la oferta y el acceso a la tierra, con el propósito de dinamizar las economías campesinas.

Para lograr lo anterior, se conformará una comisión técnica integrada por la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), el Ministerio de Finanzas Públicas (MINFIN), la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT) y el Banco de Guatemala (BANGUAT) que conlleve a elaborar una propuesta para la implementación del impuesto territorial, que luego deberá de someterse al Congreso de la República para su aprobación.

³⁰ Borrás, S., Franco, J., Kay, C. y Spoor, M. 2011. El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia.

³¹ IDEAR/CONGCOOP, 2011:P.51 y ss

³² Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). 2014. Ordenamiento Territorial.

³³ De Cesare, Claudia M. y José Francisco Lazo Marín, 2008. "Impuestos a los patrimonios en América Latina". Macroeconomía del desarrollo. Serie 66. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe.

³⁴ En Chile, el impuesto territorial incluye propiedades agrícolas y no agrícolas, pero en este caso nos referimos a los terrenos que generalmente se encuentran en el sector rural.

2. Resolución de conflictos agrarios

El segundo eje debe visualizarse como el eje central de la atención y resolución de conflictos agrarios en Guatemala.

Este eje apunta al tratamiento de los conflictos que surgen sobre la tierra, bajo metodologías de transformación y resolución alterna de controversias mediante la intervención institucional. Al respecto, es necesario tener presente la distinción que se formula entre conflictividad agraria (como fenómeno complejo que engloba aspectos económicos, culturales, históricos, laborales y sociales, entre muchos otros, generando una dinámica agraria impulsora de tensiones internas entre grupos sociales) y los conflictos agrarios, como acumulado cuantitativo de casos que requieren actuación estatal. En concreto, la conflictividad agraria no es la suma de los conflictos agrarios.

En ese sentido, el Estado orienta sus esfuerzos en la dirección de la pertinencia cultural y equidad de género: la negociación, mediación y conciliación; el arbitraje agrario; la asistencia legal gratuita; adjudicación de tierras en casos de conflictos de alto impacto; la prevención y otras que se consideren necesarias. Para abordar este eje se requiere de las siguientes estrategias:

2.1. Implementación de métodos alternos para la resolución de conflictos

Esta estrategia sobre métodos alternos consiste en mecanismos para atender y resolver conflictos agrarios por otra vía que no sea la judicial. Se basan esencialmente en filosofías democráticas y descentralizadas, los cuales buscan una cultura de diálogo, evitar la escalada del conflicto, reducir la carga en los tribunales y, consecuentemente, reducir el costo del litigio. Esto responde a uno de los compromisos de los Acuerdos de Paz orientado a mejorar las condiciones de acceso a la justicia de sectores marginados y a la solución de controversias en forma pacífica.

Los métodos alternos a los que se refiere esta política se centran en facilitar acuerdos para resolver dichas controversias mediante los siguientes instrumentos:

2.1.1. Negociación, mediación y conciliación

En la resolución de conflictos agrarios, la negociación se define como un proceso en donde las partes involucradas en un conflicto se reúnen con el propósito de lograr un acuerdo a través del diálogo.

En tanto que la mediación, otorga un espacio en donde las mismas partes, con el apoyo de un tercero, sean quienes discutan los temas que les atañen y decidan

qué soluciones darles, sin que exista alguna entidad pública que lo limite.

Y la conciliación es el mecanismo a través del cual las partes —entre quienes existe una diferencia originada en relaciones o de cualquier índole— tratan de superar el conflicto existente con la colaboración activa de un tercero, objetivo e imparcial, cuya función esencial consiste en impulsar las fórmulas de solución planteadas por las partes o propuestas por él, evitando así que el conflicto llegue a instancia judicial o arbitral.

La existencia del conflicto es aceptada como una parte del funcionamiento social. Por ello, es indispensable capacitar a mediadores y conciliadores, actualizar el Manual Operativo de Atención de Casos de la Secretaría de Asuntos Agrarios, divulgar este método a las comunidades para prevenir y resolver conflictos, y crear los mecanismos para su sostenibilidad en el tiempo.

2.1.2 Arbitraje agrario

El arbitraje es un método alerno de resolución de conflictos relativos a la tierra. Generalmente, se utiliza cuando en la resolución de un conflicto, la conciliación y la mediación han sido agotadas y no se desea optar por la vía judicial. Sin embargo, las partes en conflicto pueden optar por el arbitraje sin que necesariamente el caso haya sido tratado a través de la mediación y conciliación.

La Ley de Arbitraje (Decreto No. 67-95 del Congreso de la República) constituye un marco legal adecuado y consistente para la aplicación de este método, el cual utiliza mecanismos contemplados en el sistema legal del país y vinculados al contexto cultural.

El Departamento de Arbitraje Agrario de la Secretaría de Asuntos Agrarios debe establecer convenios con instituciones competentes para tener un personal altamente capacitado en el tema de arbitraje agrario. Además, es fundamental promover y divulgar este método alerno para que las comunidades puedan contar con otra forma para resolver sus conflictos.

2.2. Procesos administrativos

Esta estrategia se refiere a que la resolución de conflictos agrarios también puede hacerse a través de procesos administrativos establecidos, o generar nuevos mecanismos institucionales e interinstitucionales para la resolución de los mismos.

Para abordar esta estrategia, se requiere de líneas de acción que incluyan asistencia legal gratuita, interrelación institucional y adjudicación de tierras en casos de conflictos de alto impacto.

Para desarrollar dichas líneas de acción es necesaria la utilización de los siguientes instrumentos:

2.2.1. Asistencia legal gratuita

Los compromisos asumidos por el Estado en los Acuerdos de Paz indican: Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas, Sección IV, literal F, numeral 9, incisos “d) Crear servicios competentes de asesoría jurídica para los reclamos de tierras; e) Proveer gratuitamente el servicio de intérpretes a las comunidades indígenas en asuntos legales; f) Promover la más amplia divulgación dentro de las comunidades indígenas de los derechos agrarios y los recursos legales disponibles.” Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria: Sección III, Literal E, numeral 37, inciso “h): i. Asesorar y dar asistencia legal a los campesinos y trabajadores agrícolas y/o a sus organizaciones cuando así lo soliciten; (...) iii. En el caso de litigios judiciales, otorgar asesoría y asistencia legal gratuita a los campesinos y/o sus organizaciones que lo soliciten.”

Frente a la necesidad de tratamiento de los conflictos agrarios, y también en respuesta a los Acuerdos de Paz, se creó el Departamento de Asistencia Legal de la Dirección de Operaciones de la Subsecretaría de Resolución de Conflictos de la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), con el fin de prestar asistencia legal gratuita a las partes que no estén en condiciones económicas de afrontar una asesoría legal. Ante el hecho de la agudización de la conflictividad y los conflictos agrarios, se fortalecerá técnicamente y con recurso humano la asistencia legal gratuita que proporciona la SAA a partes en conflicto sin recursos económicos.

El propósito de la asistencia legal gratuita es apoyar en procesos judiciales derivados de conflictos de tierras a grupos de campesinos y comunidades que carezcan de recursos económicos y que soliciten asistencia. Esta será mediante el acompañamiento legal y la representación legal.

La asistencia legal gratuita se concreta en la dirección, representación legal y procuración ante órganos jurisdiccionales, prestación de servicios notariales y asesoría en cuestiones administrativas.

La prestación de la asistencia legal gratuita por parte de la Secretaría de Asuntos Agrarios se basa en un Manual Operativo de Atención de Casos que contiene los procedimientos a seguir.

2.2.2. Articulación de la Secretaría de Asuntos Agrarios con el Organismo Judicial, el Ministerio Público y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas

Para dar un tratamiento efectivo a los conflictos agrarios, debe existir una adecuada coordinación interinstitucional.

La Secretaría de Asuntos Agrarios debe coordinar con el Organismo Judicial (OJ) y el Ministerio Público (MP) cuando se trate de conflictos de tierras que han tomado la vía judicial, con el propósito de aportar información de índole histórica y registral relacionada con la propiedad en disputa, que pueda servir como medio de prueba para resolver el diferendo. Asimismo, asistirá en la aplicación adecuada de los protocolos que regulan los desalojos.

Para los casos de conflictos agrarios en el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP), el abordaje se hará a través de una mesa de trabajo entre las instituciones, organizaciones y comunidades involucradas. En ese sentido, según lo que determine la Política de Asentamientos Humanos, se deben considerar los siguientes aspectos: investigación y base de datos, fortalecimiento y empoderamiento del manejo de áreas protegidas por las comunidades locales, acuerdos entre las partes sobre permanencia o reubicación y adecuación de las actividades productivas con los objetivos del SIGAP. Cuando proceda la adjudicación de tierras, verificará que ésta se realice bajo la figura del usufructo para evitar que las comunidades enajenen las propiedades a particulares.

2.3. Restitución de derechos, compensación y adquisición de tierras para conflictos de alto impacto

La restitución de derechos y compensación se conciben en el marco de esta política como una vía de acceso a la tierra y resolución de conflictos relativos a ese recurso.

La historia del país registra muchos casos en que los conflictos y la demanda de acceso a la tierra devienen de reclamos de derechos, sean estos históricos o no, sobre tierras perdidas por causas que no son imputables a las comunidades, grupos campesinos o particulares que las reclaman.

Cuando así sea y se demuestre mediante estudios históricos y técnicos de naturaleza legal, registral y catastral, serán restituidos los derechos de propiedad, posesión o tenencia de la tierra a comunidades, grupos campesinos o personas individuales, especialmente a comunidades que las hubiesen perdido por circunstancias políticas, sociales y económicas. La restitución de derechos se hará con apego a las obligaciones del Estado en el marco del derecho nacional e internacional y garantizando la igualdad de género y la pertinencia cultural.



La restitución de derechos o compensación es una obligación del Estado como mecanismo para subsanar errores propios, ya sea por acción u omisión, y como medio de justicia para quienes se han enfrentado a esa situación.

Para ello, el Estado emprenderá las acciones políticas y legales necesarias, y asumirá los costos que conlleve. Cuando no sea posible restituir los derechos sobre las tierras reclamadas, se procederá a la compensación con tierras en otro lugar, previa aceptación de los reclamantes, o compensación económica en los casos en que la restitución y compensación de tierra no sea posible.

Asimismo, a la Secretaría de Asuntos Agrarios —por mandato legal— le corresponde facilitar y apoyar la resolución de conflictos de tierras en donde personas individuales o jurídicas pugnan simultáneamente por el derecho de propiedad, posesión o tenencia de la tierra. Intervendrá, de la misma manera, en aquellos casos de alto impacto en que los involucrados se encuentren en situación de vulnerabilidad o se ponga en riesgo la seguridad de estos y la de los ciudadanos en general por la magnitud del conflicto. En este sentido, le compete a la SAA proponer fórmulas para su resolución.

Para implementar esta estrategia se requiere realizar investigación histórica, registral, catastral y asistencia legal, mediante los siguientes instrumentos:

2.3.1. Programa para restitución de derechos de tierras y compensación

Para atender y resolver las demandas de restitución de derechos se diseñará un *programa para restitución de derechos de tierras y compensación*, el cual será impulsado por la Secretaría de Asuntos Agrarios. Contempla procesos de investigación registral, catastral y asistencia legal gratuita. Este programa contemplará la creación de un fondo público para adquisición de tierras para restitución o compensación.

La adquisición de tierras para ese fin se hará bajo la coordinación de la Secretaría de Asuntos Agrarios. El fondo será ejecutado por el Fondo de Tierras, mediante la suscripción de un convenio, y se creará mediante partida presupuestaria anual en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación.

En aquellos casos en donde se demuestre mediante estudios históricos y técnicos de índole legal, registral y catastral que existe responsabilidad del Estado, fundamentalmente a causa de circunstancias políticas, sociales y económicas, serán restituidos los derechos de propiedad, posesión o tenencia de la tierra a comunidades, grupos campesinos o personas

individuales.

La restitución de derechos sobre las tierras también podrá realizarse a través de Acuerdo Gubernativo — luego de haberse determinado que los bienes inmuebles son del dominio del Estado— o de una compensación económica cuando sea el caso.

2.3.2. Mecanismo de adquisición de tierras para la resolución de conflictos de alto impacto

El Departamento de Atención a Crisis de la Dirección de Investigación y Análisis de la Secretaría de Asuntos Agrarios, tiene como objetivo apoyar la resolución de conflictos de tierras en comunidades en situación de vulnerabilidad. Lo hace promoviendo la equidad de género, el respeto a la multiculturalidad y la protección al medio ambiente, a través de una facilitación de procedimientos para la adquisición de tierra basada en estudios técnicos y jurídicos, otorgando certeza y seguridad jurídica.

Su eje articulador es la prevención, en el sentido de evitar que tanto las demandas sociales adquieran las características de conflicto, y que los conflictos existentes lleguen a niveles de crisis y desemboquen en focos de gobernabilidad.

La adquisición de tierras para ese fin se hará bajo la coordinación de la Secretaría de Asuntos Agrarios. El fondo será ejecutado por el Fondo de Tierras, a través de la suscripción de un convenio. El fondo se creará por medio de partida presupuestaria anual en el Presupuesto General de Ingresos y Egresos de la Nación. Asimismo, luego de realizados los estudios técnicos y con base en un inventario de tierras del Estado, se podrá considerar la adjudicación de fincas propiedad del Estado para la resolución de conflictos de alto impacto mediante Acuerdo Gubernativo.

2.4. Procesos judiciales

Esta estrategia busca atender y acompañar a mujeres y hombres campesinos que no cuentan con los medios o los conocimientos suficientes para resolver sus conflictos; por lo tanto, es indispensable facilitarles asesoría jurídica.

Para abordar esta estrategia se hace necesario implementar el siguiente instrumento:

2.4.1. Acompañamiento a casos cuya resolución se tramite por la vía judicial

Muchos casos de conflictos de tierras se tramitan, por diversas razones, en la vía jurisdiccional, sobre todo casos de ocupaciones de tierras, ya sea porque las

partes en conflicto no llegaron a acuerdos a través de métodos alternos, o porque una de las partes acudió directamente a la vía judicial, obviando estos métodos y los mecanismos administrativos.

En casos de ocupaciones de tierras su tramitación por la vía judicial es aún más problemática, debido principalmente a que no se realiza una adecuada investigación histórica y registral que determine con objetividad e imparcialidad la situación del bien en disputa. Ocurre, entonces, que muchas veces no se cumple con el debido proceso.

En estos procesos, las comunidades y grupos campesinos son generalmente los más vulnerables, con el agravante que carecen de los recursos para sufragar los gastos que un proceso de esa naturaleza supone. Por ello, la Secretaría de Asuntos Agrarios acompañará, en coordinación con otras instituciones (especialmente las de derechos humanos) a grupos de mujeres y hombres campesinos y comunidades que sean parte de un conflicto que se tramite por la vía jurisdiccional. Su propósito es exigir el cumplimiento del debido proceso. Asimismo, la SAA brindará, a través de su Departamento de Asistencia Legal Gratuita, asesoría jurídica y facilitación de la representación legal de estos grupos y comunidades.

2.5. Prevención de conflictos

Esta estrategia busca prevenir los conflictos agrarios. Generalmente, muchos conflictos se encuentran en una fase oculta o latente y solo requieren de algunas condiciones y circunstancias para surgir. Para hacer efectiva la prevención de conflictos es necesario generar líneas de acción sobre investigación, divulgación y capacitación.

Para desarrollar esta estrategia se requiere de los siguientes instrumentos:

2.5.1. Investigación agraria

Es importante que la Secretaría de Asuntos Agrarios contribuya activamente a la generación de nuevos conocimientos mediante investigación de calidad en el tema agrario.

Es fundamental socializar los conocimientos generados a los sectores afines, para su retroalimentación y buen uso de los resultados. Además, estos conocimientos permitirán a la SAA prevenir la agudización o surgimiento de nuevos conflictos agrarios.

Para el fortalecimiento de la institución, a fin de lograr este cometido, es importante fomentar las relaciones con otras instituciones académicas y/o científicas relacionadas al ámbito agrario.

2.5.2. Aplicación de los mecanismos de consulta en el marco del Convenio 169 de la OIT

El Estado debe adoptar medidas que faciliten información sobre actividades económicas que impliquen el aprovechamiento de recursos naturales renovables y no renovables y sus probables impactos en las tierras y territorios de comunidades y pueblos indígenas. Debe promover la libre participación de las y los comunitarios y sectores vinculados en la toma de decisiones sobre la implementación, para prevenir y resolver los conflictos agrarios. Esto puede desarrollarse a través de mecanismos de consulta comunitaria de buena fe; en el caso de los pueblos indígenas, en el marco del Convenio 169 de la OIT. Las consultas promoverán que el aprovechamiento de los recursos naturales reporte beneficios a las comunidades y privilegien los intereses del país.

Para ello, es importante que la SAA y otras instituciones relacionadas diseñen e implementen mecanismos de consulta a las comunidades, mediante procedimientos apropiados y a través de sus instituciones representativas, en el marco de su derecho a ser consultadas en asuntos que les afecten directamente.

2.6. Resolución de conflictos a través del derecho consuetudinario³⁵

En el marco de esta Política Agraria, el derecho consuetudinario se considera un método válido y pertinente para la resolución de conflictos relativos a la tierra.

La resolución de conflictos de tierras entre miembros de una misma comunidad y entre comunidades, a través de líneas de acción que contienen el reconocimiento y validación de las normas y costumbres comunitarias, fortalece el sistema jurídico maya y hace más expedita, transparente, equitativa y menos onerosa la resolución de conflictos.

Para llevar a cabo esta estrategia se utilizará el siguiente instrumento:

2.6.1. Sistema jurídico de los pueblos indígenas

El sistema jurídico de los pueblos indígenas es un "sistema no escrito ni codificado" que se aplica de

³⁵ El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI), y el Convenio 169 de la OIT se refieren a las normas de convivencia y relaciones sociales de los pueblos indígenas como derecho consuetudinario. Sin embargo, estudios socioantropológicos lo abordan desde varios enfoques tales como "sistema jurídico", "derecho propio", etc. Para efectos de esta política nos referimos a él indistintamente como *derecho consuetudinario o sistema jurídico maya*.



acuerdo a las experiencias y costumbres de pueblos y comunidades indígenas. Por lo tanto, puede ser distinto de una comunidad a otra y un conflicto por causas similares puede ser tratado y resuelto de manera particular. La resolución de conflictos relativos a la tierra mediante el sistema jurídico de los pueblos indígenas puede contribuir a que la solución sea sostenible en el tiempo.

Los Acuerdos de Paz establecieron como compromiso del Estado el reconocimiento y la aplicación del derecho consuetudinario cuando sea pertinente, aplicable y no contravenga el orden constitucional. En ese sentido, la SAA privilegiará la utilización del sistema jurídico de los pueblos indígenas para resolver conflictos relativos a la tierra que involucren a miembros de una misma comunidad o entre comunidades. Los procedimientos y mecanismos serán los que las propias comunidades decidan de acuerdo a sus costumbres propias, a través de las autoridades tradicionales.

2.7. Tratamiento de las ocupaciones de tierras

Generalmente, las ocupaciones de tierras son vistas como un delito y tipificadas como “usurpación” o “usurpación agravada”, de acuerdo al Código Penal. Sin embargo, las ocupaciones de tierras tienen múltiples orígenes; muchas veces están relacionadas con demandas laborales derivadas del colonato, y no necesariamente una “ocupación de tierras” en sí misma. Lo frecuente es que ante una ocupación de tierras se emita una orden de desalojo sin que haya mediado previamente una investigación rigurosa por la institución competente. Así, las fuerzas policiales proceden a desalojar a grupos de campesinos, algunas veces de manera violenta, obviando incluso lo que establecen protocolos internacionales sobre desalojos.

Cuando se trate de conflictos de tierras correspondientes a la tipología de ocupaciones, la Secretaría de Asuntos Agrarios —en el marco de su mandato y funciones y propiciando la coordinación con las instituciones del sistema de administración de justicia que corresponda— actuará de tal manera que, antes de que el tribunal correspondiente emita una orden de desalojo, se establezca fehacientemente la situación legal, catastral y registral de las tierras en disputa y, asimismo, se dilucide si efectivamente se trata de una ocupación. Para el tratamiento de las ocupaciones de tierras y los desalojos, se utilizarán los siguientes instrumentos:

2.7.1. Investigación histórica, registral y catastral

La SAA, al amparo de sus funciones y atribuciones, impulsará procesos de investigación de naturaleza histórica, registral y catastral con el propósito de determinar la situación real de las tierras en disputa cuyo

conflicto corresponda a la tipología de “ocupaciones”. La investigación histórica es pertinente, sobre todo cuando se trate de conflictos por ocupaciones en los que los grupos catalogados como ocupantes reclamen derechos históricos o derechos adquiridos sobre las tierras en disputa. También es pertinente si los conflictos se originan por demandas laborales vinculadas con el sistema de producción conocido como colonato o si los conflictos de ocupaciones derivan de demandas de restitución de derechos por los grupos catalogados como ocupantes.

La investigación registral y catastral permitirá conocer el tracto sucesivo y, en consecuencia, establecer la situación real de las tierras en disputa.

En la eventualidad que los conflictos de ocupaciones de tierras no se resuelvan a través de métodos alternos y otros no judiciales que define esta Política Agraria y, en consecuencia, se judicialicen, la SAA —a través de una adecuada articulación con el Ministerio Público y el Organismo Judicial— procurará que los resultados de la investigación histórica, registral y catastral sean admitidos como pruebas que hagan factible una sentencia justa.

Asimismo, la SAA proveerá asistencia legal gratuita a los grupos de campesinos y comunidades de escasos recursos inmersos en conflictos de ocupaciones cuando éstos se diluciden por la vía judicial.

2.7.2. Protocolos de desalojos

Las ocupaciones de tierras en las que solo proceda el desalojo y éste se haya determinado en un proceso judicial justo en el cual se ha observado el debido proceso —en el que todas las partes involucradas tuvieron la posibilidad de presentar las pruebas de cargo y descargo y el tribunal correspondiente hubiese admitido las pruebas necesarias— el desalojo debe hacerse bajo la estricta observación de los protocolos internacionales en la materia en que el Estado de Guatemala es parte. Bajo ninguna circunstancia los desalojos se llevarán a cabo de manera violenta y que suponga la violación de los derechos humanos de las personas.

La Secretaría de Asuntos Agrarios promoverá la elaboración y adopción de un *Protocolo de desalojos* que responda a las necesidades y condiciones sociopolíticas del país y que recoja lo que en la materia establecen protocolos internacionales. Para la elaboración de dicho protocolo se coordinará con las instituciones relacionadas, tales como el Ministerio de Gobernación, Organismo Judicial, Ministerio Público, Policía Nacional Civil, Procuraduría de los Derechos Humanos y Comisión Presidencial de Derechos Humanos. Se buscará el mecanismo apropiado para que, una vez aprobado el

Protocolo, en estricta observancia del marco legal sea de obligado cumplimiento para las instituciones que intervengan en la ejecución de desalojos.

A través de la coordinación interinstitucional, el Estado de Guatemala brindará a las personas desalojadas las condiciones básicas para vivir dignamente, así como el acceso a la tierra y otros recursos productivos, toda vez se determine que son familias sin tierra y en condiciones de pobreza y pobreza extrema.

3. Certeza y seguridad jurídica

El tercer eje plantea que el fundamento básico para que haya certeza jurídica y sea predecible la aplicación de la ley, radica en que la población tenga la seguridad de que la norma se hará cumplir y conozca los criterios básicos bajo los cuales se aplicará.

La seguridad jurídica es la certeza del derecho que tiene el individuo, de modo que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares y conductos legales establecidos, previa y debidamente publicados.

Por ello, la acción coordinada del Registro General de la Propiedad con el Registro de Información Catastral, es clave para reducir el grado de incertidumbre actual sobre las condiciones de propiedad, posesión y tenencia de la tierra. Es un factor con múltiples consecuencias en lo agrario, que van desde la debilidad del mercado de tierras a la generación de conflictos puntuales.

Para abordar este eje se plantean las siguientes estrategias:

3.1. Fortalecimiento de los sistemas tradicionales de tenencia y gestión comunal de la tierra

En el país existen muchas comunidades que tienen derechos históricos sobre las tierras en las cuales se asientan y trabajan, así como sistemas propios de tenencia y gestión comunal de la misma. Sin embargo, pese a lo que establece la Constitución Política de la República de Guatemala en sus artículos 66 y 67, a estos no se les da cumplimiento y, por tanto, están expuestas a la posibilidad de pérdida de esas tierras. Incluso se conocen casos de conflictos en que comunidades reivindican derechos históricos sobre tierras en disputa con particulares o empresas. Algunos de esos conflictos han terminado en el desalojo de comunidades o grupos campesinos; y aunque otros han sido resueltos

favorablemente para ellos, el peligro de pérdida de tierras es latente.

Esta Política Agraria, al amparo de los artículos citados en la Constitución y en el marco de las obligaciones y compromisos del Estado contraídos en diversos instrumentos regionales e internacionales de derechos humanos, particularmente el Convenio 169 de la OIT, y tomando en cuenta lo que establecen las Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques, en el contexto de la seguridad alimentaria nacional en su sección 9, promoverá mecanismos e instrumentos que reconozcan los sistemas tradicionales de tenencia y gestión comunal de la tierra, los derechos históricos y ancestrales sobre la tierra, y salvaguarden, promuevan y faciliten el goce de los derechos legítimos de tenencia de la tierra de comunidades y pueblos indígenas.

En el marco de esta Política Agraria se promoverá que la regularización de la propiedad, posesión y tenencia de tierras comunales e indígenas se lleve a cabo mediante los mecanismos de los sistemas tradicionales de tenencia y gestión comunal de la tierra, para lo cual se contará con los siguientes instrumentos:

3.1.1. Ley de regularización de la tenencia de la tierra

La regularización es el conjunto de procedimientos cuya finalidad es ordenar y normalizar la propiedad, posesión y tenencia de bienes inmuebles, con el objeto de brindar certeza y seguridad jurídica.

De conformidad con lo que establece el Artículo 42 del Decreto No. 24-99 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Fondo de Tierras, la regularización de los procesos de adjudicación de tierras por parte del Fondo de Tierras debe entenderse como el proceso de análisis, revisión y actualización de los expedientes en los que consta la adjudicación y tenencia de tierras entregadas o en proceso de entrega por parte del Estado, para determinar el cumplimiento de los Decretos No. 1551, 60-70 y 38-71 y sus reformas, todos del Congreso de la República.³⁶

Tomando en cuenta las irregularidades atinentes a la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, es necesaria la aprobación de una Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra. Dicha ley debe no solo regularizar la situación de tenencia de la tierra en general sino también responder ante la declaratoria de irregularidad prevista en la ley del Registro de Información Catastral y

³⁶ Conforme lo prescriben los Artículos 52 y 58 del Decreto No. 24-99 del Congreso de la República de Guatemala, Ley del Fondo de Tierras, las funciones y obligaciones señaladas en los Decretos No. 38-71 y 48-72, ambos del Congreso de la República de Guatemala, quedan trasladadas al Fondo de Tierras.

todas aquellas no contempladas en el marco jurídico.³⁷

Tal es el caso de la tenencia informal, la cual se refiere al uso y disfrute de la tierra sin que ésta se encuentre registrada a nombre de quien la tiene.

En ese sentido, se promoverá la formulación y aprobación de una Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra, la cual deberá contener y especificar la institucionalidad encargada de llevar adelante el proceso e incluir un capítulo relativo a las tierras en posesión o tenencia de comunidades indígenas y campesinas. En este capítulo, dicha ley debe expresamente reconocer la validez y legitimidad de los derechos históricos y ancestrales de comunidades y pueblos indígenas sobre sus tierras, así como la validez y legitimidad de los sistemas propios de tenencia y gestión comunal de la tierra bajo el sistema jurídico de los pueblos indígenas o derecho consuetudinario, estableciendo explícitamente los derechos de las mujeres. De igual manera, la Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra debe contener un capítulo específico que trate de las tierras ejidales y un capítulo relativo a la reanudación del tracto sucesivo.

Así mismo, la Ley de regularización debe establecer medidas para evitar la tenencia informal como consecuencia de procesos legales y administrativos complejos y onerosos.

3.1.2. Oficina Municipal de Administración de Tierras

La Constitución Política de la República de Guatemala, en el Artículo 67, establece la protección a las tierras y las cooperativas agrícolas indígenas, indicando: “Las tierras de las cooperativas, comunidades indígenas o cualesquiera otras formas de tenencia comunal o colectiva de propiedad agraria, así como el patrimonio familiar y vivienda popular, gozarán de protección especial del Estado, de asistencia crediticia y de técnica preferencial, que garanticen su posesión y desarrollo, a fin de asegurar a todos los habitantes una mejor calidad de vida. Las comunidades indígenas y otras que tengan tierras que históricamente les pertenecen y que tradicionalmente han administrado en forma especial, mantendrán ese sistema.”

La Ley del Registro de Información Catastral, en el Artículo 23 inciso “y”, define que las tierras comunales “Son las tierras en propiedad, posesión o tenencia de comunidades indígenas o campesinas como entes colectivos, con o sin personalidad jurídica. Además, forman parte de estas tierras aquéllas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades,

pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal.”

Considerando que el Código Municipal proporciona elementos para la organización comunitaria que facilitaría en cierta medida el proceso de regularización de las tierras pertenecientes a las comunidades indígenas y ejidos municipales, se promoverá en las municipalidades del país la creación de la Oficina Municipal de Administración de Tierras (OMAT), como una unidad de la Dirección Municipal de Planificación. La función primordial de las OMAT será la que establece el Artículo 96, Inciso i) del Código Municipal: Mantener actualizado el catastro municipal. Asimismo, se incidirá para que las municipalidades impulsen conjuntamente los procesos de regularización, en coordinación con el ente rector del proceso catastral en Guatemala.

La OMAT puede tener, entre otras, las siguientes funciones:

- Definir y regular, si existieran, las tierras comunales o de uso colectivo que de acuerdo a su tradición haya mantenido algún grupo organizado o comunidad dentro del municipio.
- Hacer un inventario de tierras municipales en su territorio.
- Ordenamiento territorial.
- Coordinar la Comisión Municipal de Atención a la Conflictividad Agraria.
- Coordinar la capacitación de técnicos municipales en temas agrarios.

3.2. Legislación y jurisdicción agraria

Las múltiples causas que generan los conflictos agrarios tienen carácter histórico, social, económico, político y cultural. Con el proceso catastral llevado adelante por el Registro de Información Catastral, surgen a la luz pública conflictos por problemas de sobreposición, excesos de áreas y otras irregularidades. Esta complejidad en los casos de conflictos que llegan a instancias judiciales, no debiese resolverse por la vía penal o civil, pues éstas carecen de instrumentación y procedimientos jurídicos adecuados, además de no corresponder a la naturaleza social que caracteriza al derecho agrario.

El derecho agrario, por lo tanto, es la vía específica e idónea para la resolución de estos casos y la reducción real de la conflictividad agraria. En este sentido, es necesario proponer al Congreso de la República la aprobación de la legislación agraria. Tal como lo plantea originalmente la ley del Registro de Información

³⁷ La Corte de Constitucionalidad, en resolución del 28 de marzo de 2007, declaró inconstitucional por procedimiento el segundo párrafo del Artículo 73 de la Ley del Registro de Información Catastral, que ordenaba al Ejecutivo presentar al Congreso una iniciativa de Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra. Esto, sin embargo, no limita la facultad de presentar una iniciativa de ley en la materia ni la necesidad insoslayable de atender y resolver las irregularidades relativas a la propiedad, posesión y tenencia de la tierra.

Catastral y está previsto en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, esta legislación agraria debe ser sustantiva y procesal, para que haya coherencia entre la materia juzgada y el ejercicio específico de la jurisdicción correspondiente. Lo anterior implica la existencia de un Código Agrario Sustantivo y Procesal, así como el establecimiento de una jurisdicción especializada, de primera y segunda instancia.

Para desarrollar esta estrategia deben promoverse líneas de acción sobre el apoyo a la instalación de la jurisdicción agraria, el fortalecimiento institucional, entre otros, a través de los siguientes instrumentos:

3.2.1. Código Agrario y Código Procesal Agrario

Se retomarán los esfuerzos y consensos alcanzados entre los diversos sectores sociales en el marco del denominado Diálogo Nacional Agrario Intersectorial, desarrollado entre los años 2005 y 2006, que tuvo por objeto la formulación de un Código Agrario y de un Código Procesal Agrario. Estos constituirían un cuerpo único y coherente de la legislación agraria que elimine la dispersión normativa en el tema. El Código Agrario regulará el régimen jurídico de la propiedad agraria, definirá la regularización de la tenencia y uso de la tierra, regulará la posesión y la propiedad agraria del Estado, la inscripción de baldíos y la propiedad de tierras indígenas. Regulará, además, el ordenamiento territorial y la contratación agraria.

3.2.2. Juzgados, tribunales y salas agrarias

Se promoverá ante la Corte Suprema de Justicia (CSJ), la creación de juzgados, tribunales y salas agrarias, con competencia para conocer los casos agrarios establecidos en el Código Agrario. Esto implicaría, además, la preparación de jueces y magistrados en materia de formación y capacitación en derecho agrario. Para ello, la Secretaría de Asuntos Agrarios podrá apoyar a la CSJ en el proceso de implementación de dichos tribunales.

3.2.3. Fiscalía Agraria

Se apoyará el establecimiento de la Fiscalía Agraria, la cual es competencia del Ministerio Público (MP), quien debe definir sus atribuciones y funciones. La Fiscalía Agraria será el ente del MP garante del cumplimiento de la ley en materia agraria, y sus funciones de investigación pueden ir en las siguientes direcciones: investigación histórico-social e investigación catastral y registral que verifique la legitimidad de todas las inscripciones y de los instrumentos que sirvieron de base para realizar las operaciones registrales; practicar las diligencias y peritajes pertinentes y útiles para el esclarecimiento de casos agrarios, considerando todas las circunstancias

de importancia para la efectiva aplicación de la ley; combatir la impunidad proporcionando las bases que permitan la efectiva administración de justicia.

3.2.4. Procuraduría Agraria

Se promoverá la creación de la Procuraduría Agraria como una institución pública autónoma y de servicio social, que puede contemplar las siguientes atribuciones: defensa de los intereses y derechos de los sujetos agraviados por terceros o por el Estado en materia agraria, conforme a la ley correspondiente; brindar servicios de asesoría jurídica, arbitraje agrario y representación legal; promover la conciliación de intereses y el fortalecimiento de la seguridad jurídica en el campo; y monitorear la correcta aplicación de las políticas y normas agrarias en el país.

La Procuraduría Agraria tomará la estructura definitiva una vez se cuente con la legislación agraria y la jurisdicción correspondiente.

3.2.5. Registro de Información Catastral fortalecido para acelerar el proceso catastral

La creación del Registro de Información Catastral por el Decreto No. 41-2005 del Congreso de la República, es producto de los Acuerdos de Paz. Consiste en el establecimiento de un sistema de registro y catastro descentralizado, multiusuario, eficiente, financieramente sostenible y de actualización fácil y obligatoria.

Dado que es la entidad rectora del proceso catastral, tiene una enorme incidencia en el desarrollo territorial nacional y municipal, en la delimitación y demarcación de áreas protegidas, así como en georreferenciación de sitios arqueológicos y lugares ceremoniales indígenas. Incide también en la elaboración de diagnósticos previos, en el reconocimiento y declaración de tierras comunales indígenas y campesinas, en la regularización de tierras tanto estatales como municipales, en el control de los bienes del Estado y su inventario legal y técnico, etc. Es importante y necesario su fortalecimiento técnico y financiero para acelerar el proceso catastral, principalmente porque facilita elementos para resolver la problemática agraria y contribuye al desarrollo del país, a través del levantamiento de información catastral.

3.2.6. Modernización del Registro General de la Propiedad (RGP)

El Artículo 1221 del Código Civil establece que el Registro General de la Propiedad queda facultado para innovar progresivamente el actual sistema mediante la microfiliación de los documentos, la computarización y teleproceso, de acuerdo con las posibilidades económicas de dicha institución.

Ese artículo constituye el fundamento legal para la modernización del Registro y se apoya en el Artículo 39 de la Constitución Política de la República de Guatemala. Este preceptúa que el Estado garantiza el ejercicio de la propiedad privada y debe crear las condiciones que faciliten al propietario el uso y disfrute de sus bienes, de manera que se alcance el progreso individual y el desarrollo nacional en beneficio de los guatemaltecos.

Se reconoce el papel clave del Registro General de la Propiedad (RGP) en el marco de la implementación de la Política Agraria, tomando en cuenta que es la institución encargada de la inscripción, anotación y cancelación de actos y contratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre los predios. Por ello, se considera que es necesario descentralizarlo, para lo cual deben impulsarse las acciones pertinentes. Es necesaria también la actualización de la información de los libros de entrega de documentos, inscripciones, cuadros estadísticos y el índice en orden alfabético para que sean consultadas vía electrónica por el público en general. Debe inspeccionarse además periódicamente el Registro General de la Propiedad, para dar cumplimiento al mandato de la Constitución Política de la República de Guatemala y el Código Civil. Pero, además, es fundamental que se considere en el RGP la conformación de una unidad técnica con conocimientos en asuntos catastrales para apoyar o sustentar decisiones en materia de su competencia.

3.2.7. Mecanismos para la reducción de costos de transacción en el RGP

Muchos actos de disposición sobre bienes permanecen fuera de la requisitoria legal sólo por la falta de voluntad o capacidad de pago de los respectivos costos. Eso genera un grave problema de incertidumbre sobre los bienes registrales; asimismo, cuando la respuesta a un conflicto colectivo acude a figuras tales como el parcelamiento individual, resulta onerosa en su implementación.

Por ello, las entidades descentralizadas, autónomas o semiautónomas que tienen a su cargo programas de acceso a la tierra y regularización, podrán solicitar al Registro General de la Propiedad la reducción de los costos, según lo establecido en el Acuerdo Gubernativo No. 325-2005. Contempla además que dicho beneficio podrán solicitarlo personas y comunidades en situación de pobreza.

3.2.8. Sistema de integración del Registro General de la Propiedad – Registro de Información Catastral

La coordinación entre el Registro General de la Propiedad con el Registro de Información Catastral es fundamental para dar certeza y seguridad jurídica sobre la propiedad, posesión y tenencia de la tierra, así como para reducir la

incertidumbre que actualmente prevalece, dado que es común encontrar que lo inscrito en el RGP no coincide con lo que está en campo a través del catastro.

En ese marco, es de vital importancia establecer que la vinculación entre el RGP y el RIC sea a través de un sistema de registro y catastro eficiente e informatizado.

4. Acceso a otros activos productivos

El cuarto y último eje plantea que, para responder a la problemática agraria en Guatemala, no son suficientes el acceso a la tierra, la resolución de conflictos, la certeza y seguridad jurídica, sino también la inclusión del acceso a otros activos productivos y la promoción de la participación en igualdad de condiciones y oportunidades para mujeres y hombres, lo cual contribuiría al logro de los objetivos de la Política Agraria.

Para abordar este eje se ha planteado concentrar acciones de acuerdo a la particularidad de los territorios; es decir, considerando los aspectos históricos, sociales, económicos, políticos, culturales y ambientales. Para ello, se establece la siguiente estrategia:

4.1. Promoción de la economía campesina y aporte a la competitividad sistémica de los territorios rurales a la economía nacional

El gobierno de Guatemala define el desarrollo rural integral bajo dos grandes apuestas estratégicas: la inversión privada en territorios rurales y el impulso y dinamización de la economía campesina. Este segundo aspecto es el que encuadra en el marco político establecido por la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), tomando para el efecto como sujeto priorizado de la intervención estatal a la economía campesina. Esta desarrolla un conjunto de estrategias y actividades para generar ingresos económicos, pero también bienes y servicios no monetarizados que, en conjunto, le permiten a la unidad campesina (familia y/o comunidad) su reproducción en la búsqueda de una vida próspera y digna.

La economía campesina es polioactiva, está vinculada a la producción de alimentos, agricultura, comercio, cuidado ambiental, construcción, turismo, confección textil, arte, artesanía, entre otros. El papel de la mujer es fundamental para la reproducción y fortalecimiento del sistema. Estas estrategias de diversificación productiva garantizan los ingresos monetarios en función de cubrir otras necesidades vitales y comunitarias en los territorios.

En las lógicas de acción de la población indígena y campesina se busca el bienestar material y espiritual,

la protección del ambiente en adecuada interacción con la comunidad, para alcanzar el buen vivir de las poblaciones que habitan en los territorios rurales. Tanto en el marco familiar como comunitario, la Política Agraria debe lograr el empoderamiento económico de las mujeres, independientemente de su estado civil, como el sujeto clave para darle continuidad y fortaleza a la economía campesina.

En este sentido, el acceso a otros activos productivos, además de la tierra, es fundamental y debe partir de conocer las lógicas campesinas regionales y comunitarias. Es posible pasar del estado de infrasubsistencia y subsistencia al nivel de producción excedentaria, garantizando la seguridad alimentaria. Es el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) el ente institucional que toma el liderazgo a través de su programa insignia sobre la promoción de las economías campesinas. Este hace énfasis en el apoyo directo a la agricultura familiar, con el fin de darle sostenibilidad a los procesos de atención y transformación de la situación agraria.

Para abordar esta estrategia deben realizarse las siguientes líneas de acción: caracterización territorial de la economía campesina, asistencia técnica y financiera, provisión de insumos de forma focalizada y apoyo al acceso y disponibilidad de alimentos. Debe, además, promover y facilitar la certificación de la producción de organizaciones de productores y el acceso, uso y aprovechamiento del agua. También debe apoyar la gestión para la prevención de riesgo a las amenazas naturales, de manera que las acciones realizadas sean en el marco de la protección y conservación del ambiente, de acuerdo a lo establecido en la Ley Marco para Regular la Reducción de la Vulnerabilidad, la Adaptación Obligatoria ante los Efectos del Cambio Climático, y la Mitigación de Gases de Efecto Invernadero, Decreto No. 7-2013 aprobada por el Congreso de la República.

Para desarrollar esta estrategia se requiere de los siguientes instrumentos:

4.1.1. Diagnósticos rurales participativos de la economía campesina

La intervención del Estado para apoyar las economías campesinas debe iniciar con una caracterización de éstas. No debe ser homogénea ni homogeneizante, pero sí apoyarse en los Diagnósticos Rurales Participativos (DRP). Éstos son herramientas pertinentes y ágiles en los que gobierno y comunidad deciden cuáles son las áreas de apoyo que necesita la economía campesina para su desarrollo.

El objetivo central de los DRP es motivar un proceso

de autorreflexión comunitaria como punto de partida para cualquier proceso de desarrollo, y la obtención de información primaria de campo para la planificación del desarrollo integral comunitario. Usando técnicas diversas y fuentes múltiples, la información obtenida es confiable y certera. Esto permitirá conocer a mayor detalle las vivencias y visiones de los pueblos indígenas y campesinos, principalmente de mujeres y jóvenes rurales, siendo estos sectores importantes para la Política Agraria.

La importancia de los DRP radica en que de ellos derivarán las estrategias y los planes de la intervención estatal para apoyar y fortalecer la economía campesina.

4.1.2. Fortalecimiento del Sistema Nacional de Extensión Rural

El Sistema Nacional de Extensión Rural del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación tiene como objetivo contribuir, mediante los servicios de extensión, a que el Estado retome el impulso de la capacidad productiva agrícola del país. Su enfoque central es brindar servicios de asistencia técnica para fortalecer la economía campesina.

El programa está bajo la Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural. El concepto se amplía de extensión agrícola a extensión rural, a fin que las diversas intervenciones del sector público en los territorios — políticas sectoriales diversas, educación, salud, laboral, económica, infraestructura productiva, etc., que en su conjunto constituyen la PNDRI— se hagan de manera coordinada y coherente, para que el resultado sea una política de desarrollo rural articulada en los territorios rurales, en el marco del Pacto Hambre Cero. Este busca reducir el hambre crónica enfrentando las causas estructurales que la provocan —las cuales están relacionadas con la pobreza y la falta de desarrollo— así como prevenir y mitigar el hambre estacional.

El proceso de extensión debe partir de reconocer las capacidades productivas y los conocimientos tradicionales de los pequeños productores. Se convierte la extensión, entonces, en un proceso de diálogo de conocimientos (técnicos y populares) puestos al servicio del proceso de desarrollo comunitario.

En el caso del aprendizaje, la transferencia de conocimientos y la experimentación en las economías rurales, la metodología de campesino a campesino es fundamental. Ésta fue generada por el campesinado guatemalteco y ha sido utilizada por entidades gubernamentales y no gubernamentales de muchos países del continente.



4.1.3. Consolidación del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina

El programa de promoción de la economía campesina nace como respuesta del Gobierno de la República a la ingente necesidad de reactivar la capacidad productiva de las unidades campesinas y la implementación de políticas, que permitan enfrentar de mejor forma los efectos derivados de los fenómenos naturales y de las crisis económicas, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

Bajo la coordinación del MAGA, sus objetivos son mejorar las capacidades de producción y de sostenibilidad de los medios de vida de las familias campesinas que viven en condiciones de pobreza. Se realizará mediante la provisión de activos productivos que, en combinación con el acceso a la tierra, contribuirán a incrementar los ingresos de los pobladores rurales que viven en condiciones de pobreza, particularmente en los 166 municipios que integran la primera fase del Pacto Hambre Cero.

4.1.4. Fortalecimiento de los sistemas de generación de tecnología y de información de mercados

Cualquier actividad productiva debe contar con información estratégica de mercados y con generación de tecnología para hacer eficiente la inversión de recursos en los territorios. El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), es el ente encargado de conducir investigaciones tendientes a la solución de los problemas de producción agropecuaria, producir materiales y métodos para incrementar la productividad agrícola y promover la utilización de la tecnología a nivel del agricultor para el desarrollo rural. Estas acciones pretenden contribuir al desarrollo económico y social del país, priorizando la economía campesina.

Las investigaciones generadas por el ICTA, y la información de mercados y de productos que realiza el MAGA, debieran incorporarse en un sistema de información estratégica de ágil acceso a niveles regionales y locales, para la toma de decisiones pertinentes.

Para ello, es fundamental fortalecer las instituciones, principalmente el ICTA, en capacidades humanas, condiciones físicas y recursos financieros y de otro tipo, para contribuir con los objetivos que persigue esta política.

4.1.5. Subsidios, créditos y seguro agropecuario

El acceso a capital para la inversión productiva es vital en los planes de desarrollo comunitario de la economía campesina. Es un hecho que, hasta ahora, sólo el Estado financia y apoya a este sector productivo y no siempre con las mejores condiciones.

Los diagnósticos rurales participativos pueden indicar qué tipo de inyección financiera pública requieren las familias campesinas y las mujeres de las comunidades, para lograr el empoderamiento económico.

El Estado deberá subsidiar a los productores rurales, principalmente a los de infra y subsistencia, a través de diferentes mecanismos: transferencias condicionadas a la producción, para garantizar la seguridad alimentaria; incentivar la producción excedentaria y propiciar oportunidades en el mercado y; el seguro agropecuario para mitigar los riesgos climáticos y biológicos.

Además, es necesaria la creación de una institucionalidad que puede ser público-privada, para promocionar el crédito rural en la dinamización de las economías campesinas, especialmente las de infra y subsistencia.

4.1.6. Impulso a las cooperativas agrícolas, pecuarias, artesanales, y otras formas de organización comunitaria

En el marco de la economía campesina es fundamental promover la organización de las cooperativas agrícolas, pecuarias, artesanales y otras formas de organización campesina, conforme a las necesidades de los grupos de mujeres y hombres organizados. Para lo cual será fundamental que la institucionalidad pública pertinente proporcione la asistencia técnica y administrativa a los grupos organizados para impulsar su desarrollo. De esta manera reconoce y fortalece las dinámicas organizativas de las comunidades y organizaciones campesinas e indígenas.

4.1.7. Fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento alimentario local y manejo post cosecha

Por motivos de seguridad alimentaria a nivel nacional, Guatemala debe restablecer las reservas alimentarias con su respectivo inventario. En función del apoyo a la economía campesina, debe también establecer los programas de compra venta de granos básicos, la adquisición de alimentos y la promoción de una red de centrales de mayoreo. Para ello, se estudiarán reformas al Instituto Nacional de Comercialización Agrícola (INDECA), que le den viabilidad técnica a estos y eviten el incremento de los precios de los granos básicos en el mercado. Asimismo, se reforzarán los programas de manejo post cosecha que en la actualidad conduce el MAGA.



4.1.8. Alianzas público-privadas: promover cadenas de valor rural para la generación de condiciones de acceso al mercado nacional e internacional

Las inversiones público-privadas responsables son fundamentales para el desarrollo del país, principalmente para combatir la pobreza e inseguridad alimentaria. El apoyo a las economías campesinas a través del acceso a recursos productivos es una apuesta estratégica que permitirá generar condiciones para que el desarrollo rural sea sostenible.

En este sentido, se hace necesario que el MAGA, en coordinación con otras instituciones del sector público y privado, promueva encadenamientos productivos comerciales que generen espacios de mercado a nivel local, regional, nacional e internacional para mejorar los ingresos económicos de las familias campesinas. El propósito es lograr la movilidad socioeconómica de las familias en condiciones de infra y subsistencia a excedentaria.

4.1.9. Normativa para el acceso, uso, aprovechamiento y conservación del agua

El agua es un recurso natural renovable fundamental para la sobrevivencia humana y vital en el mantenimiento del equilibrio medioambiental. Además, constituye un recurso y activo productivo para diversas actividades económicas. Por ello, su uso y aprovechamiento racional es indispensable para conservarla y mantener adecuadamente su ciclo.

Respecto de este recurso, el Artículo 127 de la Constitución Política de la República de Guatemala establece: "Régimen de aguas. Todas las aguas son bienes de dominio público inalienable e imprescriptible. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social. Una Ley específica regulará esta materia."

Asimismo, el Artículo 128 de la Carta Magna preceptúa: "Aprovechamiento de aguas, lagos y ríos. El aprovechamiento de las aguas de los lagos y de los ríos, para fines agrícolas, agropecuarios, turísticos o de cualquier otra naturaleza, que contribuya al desarrollo de la economía nacional, está al servicio de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso."

Pese a lo estipulado por la Constitución Política de la República de Guatemala que manda la aprobación de una ley específica que regule la materia, todo lo relativo al uso, aprovechamiento y conservación del agua se encuentra disperso en una serie de leyes sobre diferentes materias.

En consecuencia, a través de la Política Agraria se impulsará una normativa que regule el acceso, uso, aprovechamiento y conservación de ese recurso para las actividades económicas (agropecuarias, mineras, energéticas, agroindustriales, exploración y explotación petrolera, turísticas, o de cualquier otra naturaleza), y se privilegiará para el consumo humano.

Dicha normativa deberá estimular, además, el establecimiento de sistemas de minirriego que beneficien principalmente a pequeños productores, que son los sujetos priorizados de la PNDRI.

4.1.10. Crear y fortalecer las capacidades comunitarias en las etapas de prevención, mitigación y respuesta a amenazas naturales

Guatemala está expuesta a diferentes amenazas naturales. Las comunidades indígenas y campesinas son las que se encuentran en condiciones de mayor vulnerabilidad, lo que se materializa en pérdida de vidas humanas y daños directos a la economía campesina, que agudiza las condiciones de pobreza y, por lo tanto, los conflictos agrarios.

La gestión para la reducción del riesgo a las amenazas naturales y el impulso de la resiliencia ante las mismas, se visualiza como parte del fortalecimiento a las economías campesinas y del desarrollo rural integral de las comunidades, en el marco de esta Política Agraria.

Se proporcionará a la organización comunitaria los conocimientos necesarios para identificar amenazas y vulnerabilidades. Las medidas de prevención y mitigación a las amenazas, así como las labores de emergencia y reconstrucción, deberán hacerse en coordinación entre comunitarios, gobierno y actores cercanos al área en riesgo.

En caso de pérdida de tierras o de su capacidad productiva provocada por fenómenos naturales, el Estado —a través de las instituciones que administran programas de acceso a la tierra— adoptará programas especiales y de emergencia para dotar con nuevas tierras a quienes resulten damnificados, especialmente a pequeños productores de infrasubsistencia y subsistencia.





MATRIZ DE LA POLÍTICA AGRARIA			
EJES	ESTRATEGIAS	INSTRUMENTOS	INSTITUCIÓN RESPONSABLE
Acceso a la tierra	Compraventa de tierra y arrendamiento sin y con opción a compra	Fondo de garantía crediticia para la compra y arrendamiento de tierras	FONTIERRAS, MINFIN, BANGUAT
		Compra de activos extraordinarios de bancos y otras entidades financieras	FONTIERRAS
		Tratamiento de la deuda agraria	FONTIERRAS
	Adjudicación gratuita: propiedad o usufructo	Banco de Tierras	FONTIERRAS, RIC, DBE
	Acceso a tierra para mujeres	Mecanismos de acceso a tierra y otros activos productivos para mujeres	FONTIERRAS, SAA
	Transformación del colonato a economía campesina	Convenios entre el Estado, patronos y colonos	FONTIERRAS, SAA, MAGA
		Inversión en infraestructura productiva	FONTIERRAS, MAGA, INAB, MUNICIPALIDADES
	Medidas para fomentar el uso racional de la tierra	Ordenamiento territorial	SEGEPLAN, MAGA, RIC, MUNICIPALIDADES, CONADUR
		Impuesto territorial	SEGEPLAN, DICABI, MINFIN, BANGUAT, SAT, MUNICIPALIDADES
	Resolución de conflictos agrarios	Implementación de métodos alternos para la resolución de conflictos	Negociación, mediación y conciliación
Arbitraje agrario			
Asistencia legal gratuita			
Procesos administrativos		Articulación de la Secretaría de Asuntos Agrarios con el Organismo Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de Áreas Protegidas	SAA, OJ, MP, CONAP
		Restitución de derechos, compensación y adquisición de tierras para conflictos de alto impacto	Programa para restitución de derechos de tierras y compensación
Mecanismo de adquisición de tierras para la resolución de conflictos de alto impacto			SAA, FONTIERRAS, DBE,
Procesos judiciales		Acompañamiento a casos cuya resolución se tramite por la vía judicial	SAA, PDH, COPREDEH
Prevención de conflictos		Investigación agraria	SAA
		Aplicación de los mecanismos de consulta, en el marco del Convenio 169 de la OIT	SAA, CPSND
Resolución de conflictos a través de derecho consuetudinario		Sistema jurídico de los pueblos indígenas	SAA
Tratamiento de las ocupaciones de tierras	Investigación histórica, registral y catastral	SAA, MP, OJ	
	Protocolos de desalojos	SAA, MP, OJ, PDH MINGOB, CPSND, COPREDEH	

MATRIZ DE LA POLÍTICA AGRARIA			
EJES	ESTRATEGIAS	INSTRUMENTOS	INSTITUCIÓN RESPONSABLE
Certeza y seguridad jurídica	Fortalecimiento de sistemas tradicionales de tenencia y gestión comunal de la tierra	Ley de regularización de la tenencia de la tierra	SAA, FONTIERRAS, RIC, RGP, CONAP, OCRET, DBE
		Oficina Municipal de Administración de Tierras	SAA, MUNICIPALIDADES
	Legislación y jurisdicción agraria	Código Agrario y Código Procesal Agrario	OJ, SAA
		Juzgados, tribunales y salas agrarias	OJ, SAA
		Fiscalía Agraria	MP, SAA
		Procuraduría Agraria	SAA
		Registro de Información Catastral fortalecido para acelerar el proceso catastral	RIC
		Modernización del Registro General de la Propiedad	RGP
		Mecanismos para la reducción de costos de transacción en el RGP	RGP
		Sistema de integración del Registro General de la Propiedad – Registro de Información Catastral	RGP, RIC
Acceso a otros activos productivos	Promoción de la economía campesina y aporte a la competitividad sistémica de los territorios rurales a la economía nacional	Diagnósticos rurales participativos de la economía campesina	SAA, MAGA
		Fortalecimiento del sistema nacional de extensión rural	MAGA
		Consolidación del Programa de agricultura familiar para el fortalecimiento de la economía campesina	MAGA
		Fortalecimiento de los sistemas de generación de tecnología y de información de mercados	MAGA, ICTA
		Subsidios, créditos y seguro agropecuario	MAGA
		Impulso a las cooperativas agrícolas, pecuarias, artesanales y otras formas de organización comunitaria	
		Fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento alimentario local y manejo post cosecha	MAGA, INDECA
		Alianzas público-privadas: promover cadenas de valor rural para la generación de condiciones de acceso al mercado nacional e internacional	MAGA, AGEXPORT
		Normativa para el acceso, uso, aprovechamiento y conservación del agua	MAGA, MARN, MUNICIPALIDADES
		Crear y fortalecer las capacidades comunitarias en las etapas de prevención, mitigación y respuesta a las amenazas naturales	MARN, CONRED, FONTIERRAS, SAA



V. ADECUACIÓN INSTITUCIONAL PARA LA IMPLEMENTACIÓN Y EL SEGUIMIENTO

Por la naturaleza multidimensional de lo agrario —referida al acceso a la tierra y al uso de activos productivos— corresponde a la institucionalidad relacionada recuperar y mantener la integralidad de la política, sobre todo en su contexto más amplio; es decir, en relación con el desarrollo rural integral. Como se sabe, la política está a cargo de diversas instituciones gubernamentales y estatales. Pero esta diversidad institucional no niega la integralidad de la Política Agraria y, por consiguiente, obliga a actuar de manera coordinada y articulada, haciendo efectiva la rectoría sectorial que en esta materia compete a la Secretaría de Asuntos Agrarios.

En tal virtud, y de acuerdo con lo preceptuado en el Artículo 18 de la Ley del Organismo Ejecutivo, Decreto No. 114-97, reformado por el Decreto No. 22-99, ambos del Congreso de la República, se constituirá por Acuerdo Gubernativo un Gabinete Agrario, presidido por el Presidente de la República e integrado por los titulares de las siguientes dependencias:

1. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación,
2. Secretaría de Asuntos Agrarios,
3. Fondo de Tierras,
4. Registro de Información Catastral,
5. Registro General de la Propiedad,
6. Consejo Nacional de Áreas Protegidas,
7. Instituto Nacional de Bosques,
8. Oficina de Control de Áreas de Reserva Territorial del Estado e
9. Instituto Geográfico Nacional.

Este gabinete específico trabajará en correspondencia con los lineamientos que emanen del Gabinete de Desarrollo Rural Integral, para hacer efectiva la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, de la cual es parte la Política Agraria.

La convocatoria que realice el Gabinete Agrario podrá ampliarse hacia otras instituciones del Estado, de acuerdo a las temáticas que se aborden en su agenda. La Secretaría Técnica del Gabinete Agrario estará a cargo de la Secretaría de Asuntos Agrarios, quien tendrá la obligación de presentar al Presidente de la República la propuesta de Acuerdo Gubernativo para la creación del mismo, ejerciendo así la rectoría que le corresponde. Esto, en su momento, requerirá una revisión de la norma jurídica mediante la cual se creó a la Secretaría de Asuntos Agrarios, tanto por su nivel jerárquico como por las competencias institucionales que habrán quedado inmersas en otras instancias creadas a partir de esta Política Agraria. Se promoverá una reforma a la

Ley Orgánica del Ejecutivo con el propósito de que dicha Secretaría cobre vida a través de esta ley, de tal manera que la legislación pertinente reconozca el rol rector que en esta materia le corresponde.

Los fines de este gabinete serán los establecidos en el artículo citado (Ley del Organismo Ejecutivo) y que están referidos a la "... coordinación del diseño y gestión de acciones y políticas, así como la discusión y formulación de propuestas...", en vinculación directa con la Política Agraria.

Corresponde al Gabinete Agrario hacer efectiva la coordinación y articulación interinstitucional, necesaria para la implementación de esta Política Agraria, tanto para atender coordinadamente y de manera integral la problemática agraria como para no crear conflictos de competencia entre las instituciones vinculadas al tema agrario. Ello permitirá agilizar los procesos propios de cada institución desde sus funciones específicas, y generar espacios de sinergia entre la institucionalidad agraria para *coordinar y articular la implementación, monitoreo y evaluación* de la Política Agraria. Es necesario para alcanzar tal fin que la institucionalidad del Estado vinculada a este tema, incluya dentro de sus planes estratégicos, planes operativos anuales y multianuales, así como los recursos necesarios que aseguren la implementación de los ejes estratégicos, estrategias e instrumentos que les compete ejecutar dentro del marco de la Política Agraria.

VI. SISTEMA DE INVESTIGACIÓN Y MONITOREO AGRARIO (SIMA)

La implementación de esta política conlleva procesos dinámicos que requerirán de una verificación constante del trabajo. Por ello, es necesario fortalecer ejercicios técnicos de planeación, información, seguimiento y evaluación. Todo ese conjunto de acciones se impulsará desde la racionalidad propia de un Estado democrático, que busca consolidar las políticas públicas al retroalimentarlas permanentemente. Por esa razón, el fortalecimiento del sistema de investigación, monitoreo y evaluación es un componente estratégico dentro del conjunto de acciones de la presente Política Agraria, en apoyo a las instituciones relacionadas y que participan

en el Gabinete Agrario. Este sistema estará bajo la responsabilidad de la Secretaría de Asuntos Agrarios, a través de la Dirección de Monitoreo y Evaluación de la Política Agraria.

El propósito del Sistema de Investigación y Monitoreo Agrario (SIMA) de la Secretaría de Asuntos Agrarios es constituirse en un recurso técnico de apoyo que permita progresivamente al Gobierno de la República disponer de *información consolidada* (física y digital) sobre el avance y resultados de la Política Agraria y sus instituciones. Su fin práctico es convertirse en un medio para la toma de decisiones políticas oportunas que permitan concretar las acciones propuestas en la Política Agraria y otras que se consideren pertinentes.

El funcionamiento del SIMA contempla la conformación de un equipo multidisciplinario de seguimiento y de investigación que, a partir de una agenda común de temas, se ocupará de actualizar, retroalimentar y ampliar la información relativa a los resultados del sector público agrario. A la vez, realizará investigaciones de los procesos, los efectos e impactos de la política y la institucionalidad, dentro del contexto general del desarrollo rural integral, la conflictividad agraria y la pobreza rural. El producto final será la elaboración de informes técnicos útiles para la toma de decisiones dentro del Gabinete Agrario.

Consejo de participación y auditoría social

Considerando que la implementación de la Política Agraria es de interés público, la Secretaría de Asuntos Agrarios promoverá la creación de un Consejo de Participación y Auditoría Social. Este será el órgano encargado de aglutinar a las organizaciones de la sociedad civil relacionadas con el tema agrario, especialmente organizaciones indígenas y campesinas. Su propósito será el monitoreo y fiscalización de la implementación de la Política Agraria. Además, deberá contemplar la formulación de recomendaciones a la institucionalidad pública agraria encargada de la Política Agraria para su consolidación, en el marco de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral.

BIBLIOGRAFÍA

Banco de Guatemala (BANGUAT). (2006). *Evaluación de la política monetaria, cambiaria y crediticia a noviembre de 2006*. Guatemala: Banco de Guatemala.

Banco de Guatemala (BANGUAT). (2011). *Informe del Presidente del Banco de Guatemala ante el honorable Congreso de la República*. Guatemala.

Borras, S., Franco, J., Kay, C. y Spoor, M. (2011). *El acaparamiento de tierras en América Latina y el Caribe visto desde una perspectiva internacional más amplia*. <http://www.rlc.fao.org/fileadmin/content/events/semtierras/estudios/borras.pdf>.

De Cesare, Claudia M. y José Francisco Lazo Marín. (2008). "Impuestos a los patrimonios en América Latina". *Macroeconomía del desarrollo*. Serie 66. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y el Caribe. Recuperado de http://www.eclac.cl/de/publicaciones/xml/7/33417/LCL2902_P.pdf.

Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral (CPDRI). (2012). *Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral*. Guatemala: Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral. Guatemala.

Congreso de la República. (1985). *Constitución Política de la República de Guatemala*. Guatemala.

Congreso de la República. (1998). *Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles*. Guatemala.

Fondo de Tierras. (2012). *Agenda Estratégica Institucional. 2012-2015. Direccionalidad de corto, mediano y largo plazo*. Guatemala.

Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. (1996). *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. México.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2002). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2002*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2003). *IV Censo Nacional Agropecuario 2003*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2005). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2005*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2006). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida, ENCOVI 2006*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2008). *Encuesta Nacional Agropecuaria 2008*. Guatemala.

Instituto Nacional de Estadística (INE). (2011). *Encuesta Nacional de Condiciones de Vida 2011*. Guatemala.

Instituto de Estudios Agrarios y Rurales, IDEAR / CONGCOOP. (2011). *Plantaciones agroindustriales, dominación y despojo indígena-campesino en la Guatemala del siglo XXI*. Guatemala: Magna Terra Editores.



Melgar Ceballos, Marvin. (2006). *Caracterización del departamento de Alta Verapaz*. <http://www.gestiopolis1.com/recursos7/Docs/ger/medio-ambiente-y-manejo-de-recursos-naturales.htm>.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). (2006). *Mapa de cobertura vegetal y uso de la tierra a escala 1:50,000 de la República de Guatemala Año 2003. (Incluye 5 cultivos perennes actualizados al año 2005). Memoria técnica y descripción de resultados*. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Guatemala.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). (2008). *Política Agropecuaria 2008-2012*. Guatemala: Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Guatemala.

Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. (2010). *Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil, ENSMI 2008/2009*. Guatemala: Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social. Guatemala.

Naciones Unidas. (2008). *Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas*. UN.

OCDE/CEPAL. (2011). *Perspectivas de América Latina 2012. Transformación del Estado para el Desarrollo*. OECD Publishing.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2012). *Directrices voluntarias sobre la gobernanza responsable de la tenencia de la tierra, la pesca y los bosques en el contexto de la seguridad alimentaria nacional*. Chile: FAO.

Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO). (2003). *Proyecto sobre roles de la Agricultura*. Chile: FAO.

Organización Internacional del Trabajo (OIT). (1989). *Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países Independientes*. OIT.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2004). *Desarrollo Humano y Ruralidad: compendio estadístico 2004*. Guatemala: PNUD.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). (2010). *Informe sobre Desarrollo Humano*. Guatemala: PNUD.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2014). *Ordenamiento Territorial*. Guatemala.

Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). (2014). *Plan Nacional de Desarrollo K'atun: Nuestra Guatemala 2032*. Guatemala: Conadur/SEGEPLAN.

Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEHUGUA). (2011). *La violación de los derechos humanos en el valle del Polochic*. Guatemala.

SIGLAS Y ACRÓNIMOS

AGEXPORT	Asociación Guatemalteca de Exportadores	OIT	Organización Internacional del Trabajo
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas	OJ	Organismo Judicial
BANGUAT	Banco de Guatemala	OMAT	Oficina Municipal de Administración de Tierras
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe	PAFFEC	Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina
CONADUR	Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural	PDH	Procuraduría de los Derechos Humanos
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas	PIB	Producto Interno Bruto
CONGCOOP	Coordinación de ONG y Cooperativas	PNC	Policía Nacional Civil
CONRED	Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres	PNDRI	Política Nacional de Desarrollo Rural Integral
COPREDEH	Comisión Presidencial Coordinadora de la Política del Ejecutivo en materia de Derechos Humanos	PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
CPDRI	Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral	RGP	Registro General de la Propiedad
CPSND	Comisión Presidencial del Sistema Nacional de Diálogo	RIC	Registro de Información Catastral
CSJ	Corte Suprema de Justicia	SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios de la Presidencia de la República
DBE	Dirección de Bienes del Estado	SAT	Superintendencia de Administración Tributaria
DICABI	Dirección de Catastro y Avalúo de Bienes Inmuebles	SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
DRP	Diagnósticos Rurales Participativos	SIGAP	Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas
ENA	Encuesta Nacional Agropecuaria	SIMA	Sistema de Investigación y Monitoreo Agrario
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida	SNER	Sistema Nacional de Extensión Rural
ENSMI	Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil	UDEFEQUA	Unidad de Protección a Defensores y Defensoras de Derechos Humanos
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura		
FONTIERRAS	Fondo de Tierras		
FYDEP	Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico del Petén		
ICTA	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola		
IDEAR	Instituto de Estudios Agrarios y Rurales		
IDH	Índice de Desarrollo Humano		
INAB	Instituto Nacional de Bosques		
INDECA	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola		
INE	Instituto Nacional de Estadística		
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria		
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación		
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales		
MINFIN	Ministerio de Finanzas Públicas		
MINGOB	Ministerio de Gobernación		
MP	Ministerio Público		
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico		
OCRET	Oficina de Control de las Áreas de Reservas Territoriales del Estado		
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio		



**Secretaría de Asuntos Agrarios de la
Presidencia de la República
5ta. Avenida 8-50 Zona 9, Ciudad de Guatemala
PBX: (502) 2312-1200 <http://portal.saa.gob.gt>**

