

Tierra e Igualdad

Desafíos para la Administración de Tierras en Petén, Guatemala

Por:
Jorge Grünberg, Liza Grandia, Bayron Milian y equipo



Diciembre 2012, Guatemala

Patrocinado por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible (TFESSD) de los Gobiernos de Noruega y Finlandia con el Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural para América Latina y el Caribe (LCSAR) del Banco Mundial



EQUIPO CONDUCTOR

Dr. Jorge Grünberg, Co-director
Universidad de Viena

Dr. Liza Grandía, Co-director
Universidad Clark

Dr. Bayron Milian, Sub-director
Centro Universitario de el Petén, USAC-Guatemala

EQUIPO DE INVESTIGACIÓN

Dr. Laura Hurtado Paz y Paz (y editora)
MA. Alberto Alonso-Fradejas
Ing. Erick Cotom Guzmán
Ing. Julio Penados Betancourt
Romeo Euler Pacay (parcial)

CONSEJO INTERNACIONAL

Dr. Norman B. Schwartz, Universidad de Delaware
Dr. Megan Ybarra, Universidad Willamette
MA. Marcus Zander, Pastoral Social del Vicariato Apostólico de Peten
MA. Susana Gauster, Centro de Estudios Rurales Ixim

Con el apoyo de la coordinación operativa de la Fundación ProPetén

Yadira Vanegas Pantí
Alfredo Che Choc
Eliseo Hub Rax

Bajo la dirección de: Licda. Rosa María Chan y Licda. Rosita Contreras

GERENCIA BANCO MUNDIAL

MA Enrique Pantoja
MA Fernando Galeana

The findings, interpretations, and conclusions expressed herein are those of the author(s), and do not necessarily reflect the views of the International Bank for Reconstruction and Development / The World Bank and its affiliated organizations, or those of the Executive Directors of The World Bank or the governments they represent. The World Bank does not guarantee the accuracy of the data included in this work. The boundaries, colors, denominations, and other information shown on any map in this work do not imply any judgment on the part of The World Bank concerning the legal status of any territory or the endorsement or acceptance of such boundaries.

Los hallazgos, interpretaciones y conclusiones expresadas en este documento son las del autor (s) y no reflejan necesariamente las opiniones del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento / Banco Mundial y sus organizaciones afiliadas, o las de los Directores Ejecutivos del Banco Mundial o los gobiernos que representan. El Banco Mundial no garantiza la exactitud de los datos incluidos en este trabajo. Las fronteras, los colores, los nombres y otra información expuesta en cualquier mapa de este volumen no implican juicio alguno de parte del Banco Mundial acerca de la condición jurídica de cualquier territorio ni la aprobación o aceptación de tales fronteras.

Tierra e Igualdad

Desafíos para la Administración de Tierras en Petén,
Guatemala.

Por:

Jorge Grünberg, Liza Grandia, Bayron Milián y equipo

INFORME FINAL

Guatemala, Diciembre 2012

Patrocinado por el Fondo Fiduciario para el Desarrollo Ambiental y
Socialmente Sostenible (TFESSD)
de los Gobiernos de Noruega y Finlandia

con

el Departamento de Agricultura y Desarrollo Rural para
América Latina (LSCAR) del Banco Mundial



ÍNDICE

PRÓLOGO	IX	
RESUMEN	XV	
1	Introducción	1
2	Metodología	7
3	Antecedentes históricos recientes: La colonización de Petén	15
4	Proyectos de legalización y su coordinación institucional	27
5	Dinámicas agrarias contemporáneas	39
5.1	Cambios en la estructura agraria y propiedad de la tierra	39
5.2	Uso de la tierra y seguridad alimentaria	56
5.3	Créditos e inversiones	77
5.4	Descentralización y tributación	83
5.5	Conflictos agrarios	89
5.6	Tierras y bienes comunales	96
6	Conclusiones y recomendaciones	105
ACRÓNIMOS	129	
BIBLIOGRAFÍA	133	
ANEXOS	141	
Anexo 1.	Cuestionario	141
Anexo 2.	Mapeo Participativo	151
Anexo 3.	Agradecimientos	153

Índice de Cuadros

Cuadro 1—Comunidades seleccionadas en la muestra contextual	11
Cuadro 2—Proyectos de regularización ejecutados en Petén posteriores al FYDEP	23
Cuadro 3—Predios catastrados por los diferentes proyectos de legalización en Petén, según el catastro actual	26
Cuadro 4—Predios rurales catastrados por los proyectos de catastro y legalización de tierras en Petén	29
Cuadro 5—Costos de regularización de una caballería	36
Cuadro 6 Estructura agraria de fincas privadas rurales catastros, FYDEP (1974-1987) y actual (2011)	40
Cuadro 7—Proporción de parcelas vendidas por comunidad encuestada	45
Cuadro 8—Cambios en el uso de la tierra en Petén, 1982–2010	60
Cuadro 9—Ingresos tributarios por concepto del IUSI en Petén, 2006-2011 (en Q)	87
Cuadro 10—Clasificación de parcelas ejidales en arrendamiento	101

Índice de Mapas

Mapa 1—Municipios de Petén 2011	2
Mapa 2—Localización de las comunidades encuestadas	12
Mapa 3—Proyectos de colonización del FYDEP, 1971-1987	18
Mapa 4—Fincas rescindidas según Catastro FYDEP en Petén	21
Mapa 5—Traslape áreas protegidas con el catastro del FYDEP	22
Mapa 6 — Proyectos de Legalización y catastro	31
Mapa 7 — Áreas pendientes de ser catastradas	32
Mapa 8—Muestra de Fincas Registradas en Petén e infraestructura vial	33
Mapa 9—Estructura agraria de fincas rurales privadas adjudicadas por FYDEP, 1974-1987	42
Mapa 10—Estructura agraria de fincas rurales privadas según catastro actual, 2011	43
Mapa 11 — Porcentaje de familias campesinas que vendieron la tierra, por micro-regiones de Dolores, Poptún y San Luis	44
Mapa 12—Porcentaje de familias campesinas que vendieron la tierra en las comunidades encuestadas	47

Mapa 13—Venta de parcelas en comunidades del municipio La Libertad	50
Mapa 14—Área de plantaciones de palma africana y teca, al año 2010	53
Mapa 15—Uso de la tierra de Petén en 1982 y proyectos de bonificación FYDEP.	63
Mapa 16—Uso de la tierra de Petén en 2000 sobrepuesto sobre áreas protegidas	64
Mapa 17—Uso de la tierra de Peten en 2010 sobrepuesto sobre áreas protegidas	65
Mapa 18—Comunidades en áreas protegidas con conflictos de tierra 2012	94
Mapa 19—Comunidad La Cobanerita, municipio de San Benito (ortofoto)	100
Mapa 20—Arrendamientos y predios dentro del ejido municipal de Melchor de Mencos	103
Mapa 21—Uso del suelo en el ejido municipal de San Andrés, 2000-2010	104

Índice de Graficas

Gráfica 1—Jornales por área cultivada (ha/año) de cultivos familiares, palma africana y ganado bovino en Petén, 2009	58
Gráfica 2—Valor Agregado Bruto Agropecuario por área cultivada (Q/ha) de cultivos familiares, palma africana y ganado bovino en Petén, 2009	59
Gráfica 3—Cambios en el uso de la tierra en Petén, 2000–2010	61
Gráfica 4—Cambios agregados en los usos de la tierra en Petén por categorías (en ha) 1982-2010*	62
Gráfica 5—Principales cultivos del Petén en el año 2002	66
Gráfica 6—Producción agropecuaria principal en comunidades seleccionadas según composición étnica	67
Gráfica 7—Evolución de los precios mensuales del maíz blanco pagados por el acopiador nacional, enero 2005 a marzo 2011 (en Q)	68
Gráfica 8—Evolución de los costos de producción y del ingreso neto por maíz en Las Cruces, La Libertad, Petén (en Q /Mz), años 2006 y 2010	69
Gráfica 9—Inseguridad alimentaria a nivel departamental 2010.*	70

Gráfica 10—Fuentes de ocupación de la población masculina económicamente activa en Sayaxché 2010*	71
Gráfica 11—Expectativas ocupacionales para la próxima generación	72
Gráfica 12—Razones de la productividad decreciente de la tierra según el liderazgo comunitario, 2011	75
Gráfica 13—Planteamientos del liderazgo comunitario sobre cómo mejorar el rendimiento de la tierra	76
Gráfica 14—Salvos de cartera de créditos públicos y privados en Petén, 2004-2011	79
Gráfica 15—Variación de las tasas de interés promedio ponderadas en Petén, 2004-2010	80
Gráfica 16—Comunidades en las cuales al menos un parcelario perdió su tierra por no pagar el crédito, agrupadas por municipio	82
Gráfica 17—Comparación IUSI, ingresos propios totales y asignación situado constitucional, por ingresos propios per cápita (2007-2010)	87

PRÓLOGO

Derechos seguros sobre la tierra son un elemento crítico para el crecimiento económico, el desarrollo social y la sostenibilidad ambiental de un país. Por esta razón el Banco Mundial ha apoyado a gobiernos de todas las regiones del mundo en la implementación de programas de administración de tierras para incrementar la seguridad sobre la tenencia de la tierra y mejorar las condiciones para el desarrollo de los mercados de tierras. La principal función de este tipo de programas ha sido documentar de forma sistemática los derechos de propiedad en un área determinada, levantando información en campo sobre la ubicación y reclamo de derechos sobre la parcela, para ser posteriormente verificada e integrada a un registro de datos. Este proceso también incluye la resolución de conflictos y, en algunas ocasiones, la adjudicación de nuevos derechos sobre la tierra. A través de estas intervenciones, la población puede contar con títulos de propiedad, debidamente inscritos en un registro, y un sistema para proteger y transferir estos derechos.

Sin embargo, estos programas tienen un alto costo, por lo que se espera que los beneficios socioeconómicos que resulten de estas intervenciones sean suficientes para cubrir los mismos. Entre los beneficios económicos esperados se encuentran: el mejoramiento en el acceso al crédito, mayores incentivos para invertir en la tierra, reducción en costos asociados a las transacciones de mercado y reducción en los costos para proteger una propiedad. A nivel institucional, se espera que estos proyectos contribuyan a una mejor planificación y ordenamiento territorial para el desarrollo económico, una ampliación de la base de contribuyentes para el impuesto predial y una reducción en

el costo económico de la corrupción. Más allá de los beneficios económicos, los proyectos de administración de tierras pueden contribuir a una mejor gobernabilidad fomentando el Estado de Derecho, la paz social y un manejo sostenible de los recursos naturales.

No obstante, para que los programas de administración de tierras puedan generar los beneficios esperados deben existir ciertas condiciones. En primera instancia, el proceso de documentación tiene que reconocer de forma adecuada y transparente los derechos sobre la tierra y los recursos naturales de todos los grupos sociales, ya que los aspectos técnicos de leyes y reglamentos, aparentemente inofensivos, pueden propiciar condiciones de desigualdad en poblaciones vulnerables. La formalización de la propiedad en formas que sólo reconocen derechos individuales, puede conllevar la desintegración de derechos consuetudinarios sobre la tierra, como aquellos que las poblaciones indígenas suelen mantener sobre sus tierras y territorios, y el otorgar títulos sobre tierras consideradas como mal habidas también puede generar desigualdad y conflictos.

A largo plazo, los impactos de cualquier proyecto dependerán de la sostenibilidad de las inversiones, las condiciones prevalecientes en los mercados y el contexto político-social. Para los programas de administración de tierras, la sostenibilidad de la inversión requiere mantener actualizado el registro de propiedades y continuar fortaleciendo capacidades para el ordenamiento territorial. Un aspecto fundamental, el acceso a crédito, dependerá en gran parte de los mercados financieros sobre los cuales un programa de administración de tierras no tiene control y generar una alta desigualdad en la distribución de la tierra por acaparamiento y especulación. Un débil Estado de Derecho puede contribuir a dinámicas en los mercados de tierras desfavorables para los sectores más pobres de la población.

Uno de los mayores desafíos para los programas de administración de tierras reside en cómo propiciar oportunidades de desarrollo en condiciones de equidad, ya que en ciertas condiciones, la formalización de los derechos de propiedad puede generar exclusión social al

ignorar los derechos de ciertos grupos y contribuir a la desigualdad en el acceso a la tierra. En el contexto de América Latina, entre los factores que contribuyen a la exclusión social y desigualdad se encuentran el legado del latifundio en tierras rurales, revitalizado hoy día por los procesos de adquisición de tierras a gran escala para generación de biocombustibles y productos alimenticios de exportación, el resultado de un rápido y desorganizado proceso de urbanización, la falta de reconocimiento legal de las tierras de los pueblos indígenas y la falta de participación de la población en la declaración de áreas protegidas.

El presente estudio analiza, precisamente, las dinámicas agrarias contemporáneas en Petén, donde el Gobierno de Guatemala con apoyo de financiamiento internacional ha llevado a cabo programas de adjudicación de tierras de 1966 hasta 1987 por medio de proyectos de colonización y, a partir de los años 1990, programas para formalizar derechos de propiedad sobre estas tierras adjudicadas por medio de proyectos de legalización y catastro financiados por varios donantes externos y el mismo Gobierno de Guatemala. Entre estas últimas iniciativas destaca por su dimensión el Programa de Administración de Tierras (PAT) que con el apoyo financiero de un préstamo del Banco Mundial desarrollo se inició en 1998 para apoyar el cumplimiento a los Acuerdos de Paz de 1996. Este programa tiene como metas de largo plazo aumentar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra en Guatemala y fortalecer el marco legal e institucional de los servicios de registro y catastro en todo el país y fue concebido originalmente en tres fases, cada una de ellas sujeta a la aprobación del Directorio del Banco Mundial.

La Primera Fase del Programa, conocida como PAT I, impulsó los objetivos mencionados en Petén por medio de tres componentes: (1) levantamiento predial, resolución de conflictos y titulación de tierras urbanas y rurales en todo el departamento del Petén, excluyendo las áreas protegidas; (2) establecimiento de una oficina del Registro General de la Propiedad (RGP) en Petén y el diseño de una sistema integrado de registro y catastro; y (3) administración, monitoreo y evaluación del proyecto.

Petén fue seleccionado como el área de intervención del PAT I por ser considerado un departamento que podría ofrecer efectos demostrativos para el resto del país, en un supuesto contexto de menor conflictividad, además de ser el único departamento que tenía una ley que permitía realizar el levantamiento catastral, adjudicación y regularización de tierras (la Ley de Adjudicación, Tenencia y Uso de la Tierra en Petén). Otros objetivos subyacentes, dada la conocida adjudicación anómala de tierras en el departamento, era la posibilidad de encontrar parcelas que pudieran ser transferidas a campesinos sin tierra por medio de compraventa vía el FONTIERRAS, así como estabilizar la frontera ganadera en expansión en el departamento y consolidar el sistema de áreas protegidas.

Aunque la Ley de Adjudicación de Tierras de Petén presentaba los elementos mínimos para la ejecución del proyecto, la misma era considerada obsoleta para efectos catastrales y no reflejaba importantes cambios legales posteriores como la Constitución de 1985 y los Acuerdos de Paz de 1996. En ese entonces Guatemala tampoco contaba con una Ley de Catastro que permitiera la adjudicación de tierras fuera de Petén, por lo tanto, el Gobierno de Guatemala y el Banco Mundial acordaron que el PAT I apoyaría a la modernización del marco legal en Petén así como a la aprobación de una ley para establecer un marco institucional para el catastro.

El Directorio del Banco Mundial aprobó un préstamo de USD 31 millones en apoyo al PAT I en diciembre de 1998. Sin embargo, el préstamo no fue declarado efectivo hasta julio de 2000 debido a un atraso en la ratificación del convenio de préstamo en el Congreso de la República. La principal razón de este atraso fue la aprobación de la Ley del Fondo de Tierras en 1999, cuyas regulaciones fueron aprobadas en mayo de 2000. Con la aprobación de la Ley del Fondo de Tierras se logró la modernización del marco legal para la adjudicación de tierras, no sólo para Petén sino también para el resto del país.

En este sentido, la ejecución del PAT I en Petén, comenzó antes de la aprobación de la Ley del Registro de Información Catastral (RIC), en

junio de 2005. En su fase inicial, el PAT I fue ejecutado por la Unidad Técnico Jurídica (UTJ-PROTIERRAS) que estaba bajo la dirección del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA). Acorde al nuevo marco jurídico aprobado en 2005, el Gobierno solicitó al Banco Mundial el cambio de agencia implementadora del proyecto al RIC, que institucionalmente había absorbido las funciones de la UTJ.

El PAT I cerró en marzo de 2007. Entre sus principales logros estuvo brindar apoyo para la aprobación de la Ley del RIC y el fortalecimiento institucional a la nueva institución. El Proyecto contribuyó con metodologías de medición, normas técnicas y experiencia directa para alimentar el diseño de esta ley. El proyecto también apoyó con la apertura de una oficina del RGP en Peten así como en la conformación de una comisión inter-institucional entre el RIC y RGP para el desarrollo de una plataforma tecnológica integrada. En tierras nacionales se logró cumplir con el levantamiento catastral de 723,983 hectáreas y la titulación de 29,889 hectáreas. En fincas urbanas municipales el proyecto levantó 67,706 predios y tituló 28,747 de éstos. Asimismo, el proyecto ayudó a identificar el perímetro de la jurisdicción municipal de las 12 municipalidades en Petén y estableció oficinas en cada una de ellas¹.

La Segunda Fase del Programa (PAT II), aprobada por el Directorio del Banco Mundial en diciembre de 2006, fue diseñada tomando en cuenta el nuevo marco legal para el catastro en Guatemala y en la misma se incluyen 42 municipios de ocho departamentos del país. Su ejecución inició en mayo del 2008 y tiene como fecha de cierre diciembre del 2013. El valor estimado de esta Segunda Fase es de USD 62.3 millones, estando prevista una tercera fase. A pesar de que la Ley del RIC ha contribuido a llenar algunos vacíos legales, su aplicación seguirá representando todavía un gran desafío.

¹ La determinación de límites municipales, inicialmente ausente en el diseño del PAT, llegó a ser uno de los componentes del proyecto. La definición de 1,300 kms de límites entre todos los municipios que conforman el departamento de Petén ha permitido que se establezca la certeza jurídica en el perímetro de cada municipio. La definición de límites se fundamenta en la medición que realiza el catastro y en la voluntad política de las autoridades locales para apoyar legalmente el proceso en función de su propia planificación y ordenamiento territorial y en la búsqueda de la solución de conflictos.

La idea de este estudio surgió gracias al acercamiento de Liza Grandia—antropóloga de la Universidad de California-Davis y autora de varias investigaciones sobre la tenencia de la tierra en Petén— con el personal del Banco Mundial, en coordinación con grupos de base en Petén. El Fideicomiso para el Desarrollo Ambiental y Socialmente Sostenible—financiado por los Gobiernos de Noruega y Finlandia— proveyeron los fondos para poder realizar esta investigación. Un equipo inter-disciplinario de investigadores con un amplio récord de publicaciones académicas, compromiso social y/o experiencia directa en el tema, fue integrado y coordinado por Jorge Grünberg, Liza Grandia y Bayron Milián. El equipo también contó con la asesoría de un consejo internacional de expertos, el apoyo operativo de la Fundación ProPetén y el acompañamiento de organizaciones de base y ONG's en Petén, aplicando metodologías participativas y brindando un enfoque de auditoría social a la evaluación de los impactos sociales y ambientales del programa.

El estudio hace un llamado a formular políticas de administración de tierras que reconozcan los derechos de propiedad de las tierras comunales, estén mejor integradas a políticas de desarrollo rural en apoyo a la agricultura campesina y fortalezcan la institucionalidad agraria para brindar mayores beneficios a la población. En tal sentido la administración de tierras es un engranaje importantísimo para encarar esos grandes desafíos que permitan alcanzar un desarrollo integral de Petén. Esperamos que los hallazgos y recomendaciones de este estudio fomenten un diálogo entre las instituciones públicas, el sector académico y la sociedad civil en Guatemala, así como en los organismos internacionales, para la formulación y reorientación de políticas públicas. Esta es una tarea importante ya que, a más de una década de la firma de los Acuerdos de Paz, el objetivo de promover acceso, derechos y por supuesto, algo señalado a lo largo de la historia de Guatemala, una distribución más equitativa de tierra para las familias campesinas continúa siendo una prioridad para el país.

RESUMEN

Guatemala vivió un conflicto armado interno cuyo eje central lo constituyó la concentración de la tierra generadora de pobreza y marginación social. En cumplimiento de los Acuerdos de Paz, al centro de la política agraria de la post-guerra se ubicaron los objetivos de la reducción de la pobreza y la exclusión social en las áreas rurales. Estos fueron, asimismo, los objetivos del Gobierno de Guatemala en la implementación del Proyecto de Administración de Tierras (PAT I) para aumentar la seguridad jurídica de la tenencia de la tierra y el fortalecimiento del marco legal y constitucional para el registro y catastro en Petén. El proyecto estaba dirigido a la población de Petén asentada en tierras nacionales y fincas municipales urbanas, pero excluyendo las áreas protegidas. Entre los beneficiarios del proyecto se encontraban “pobres, pequeños agricultores y comunidades”, con poca tierra y deseo de superar sus precarios niveles de vida, caracterizados por pobreza, inseguridad y exclusión social y política.

Otros beneficios del proyecto serían la reducción de la expansión de la frontera agrícola y ganadera, causante de alta conflictividad en las áreas protegidas que abarcan el 65% del territorio departamental, y el aumento de la gobernabilidad en una región con fuerte afluencia de migrantes internos, tanto indígenas como ladinos. El proyecto fue ejecutado entre 1998 y 2007 con un préstamo de USD 31 millones del Banco Mundial y fondos de contrapartida de USD 5.7 millones. Este Alrededor de la misma época se implementaron otros proyectos de regularización de la tenencia de la tierra en otras subregiones de Peten financiados por otros donantes para regularizar los proyectos previos de colonización.

El presente documento es el resultado de un estudio multidisciplinario sobre las consecuencias de los proyectos de regularización de la tenencia de la tierra ejecutados en el ámbito rural de Petén patrocinados por diferentes donantes externos y por el mismo Gobierno de Guatemala. Aunque fueron desarrollados otros varios proyectos, entre los mismos destaca por su dimensión el PAT I no sólo por haber tenido el mayor financiamiento sino también porque acompañó la aprobación de la Ley del Registro de Información Catastral (RIC), que es ahora la autoridad competente en materia catastral en el país. No obstante, otros proyectos previos influyeron en cómo se implementaba el PAT I – no solamente en la normatividad institucional sino también en la cultura primordialmente técnica en su implementación. De hecho, muchos de los patrones observados son un legado de políticas y procesos técnicos de la colonización de Petén, lo cual dificultaba aislar el impacto de nuevas intervenciones en la administración de tierras.

El trabajo de campo de ésta investigación fue realizado entre septiembre y noviembre de 2011, con un enfoque en las dinámicas del mercado de tierras y la economía agraria. Su ocurrencia cinco años después de la clausura del PAT I nos dio la oportunidad de indagar sobre cambios-- ya sean causales o correlativos—observados en relación a seis supuestos de este proyecto que también subyacían a los diversos proyectos de modernización de la administración de tierras llevados a cabo en Petén desde 1994. El levantamiento de un catastro multifinanciado y la legalización subsiguiente de la tierra, tenía como objetivos:

1. Permitir una mayor seguridad en la sucesión hereditaria de la tierra para los beneficiarios.
2. Estabilizar la frontera agrícola con un uso más sostenible y mejores prácticas en el uso de la tierra.
3. Promover la inversión en proyectos productivos por medio de mayor acceso al crédito;
4. Utilizar los datos del catastro para la planificación territorial, el diseño de proyectos, y para la tributación;
5. Resolver los conflictos agrarios latentes y activos en la región; y

6. Tener una consideración especial para las mujeres y los pueblos indígenas.

En todo el proceso se esperaba fortalecer la institucionalidad para mejorar la coordinación entre las diferentes entidades públicas vinculadas a aspectos agrarios más allá de acuerdos inter-institucionales. No obstante, después de cinco décadas de esfuerzos consecutivos para la regularización de tierras, ésta alcanza solamente el 68% de las parcelas rurales debido a (a) la lentitud de la legalización en FONTIERRAS, (b) el reto aún no resuelto de la integración del registro con el catastro, y (c) factores externos imprevistos relacionados con la política de tierras en Guatemala que se extienden más allá del ámbito de influencia de un solo proyecto.

En nuestras exploraciones sobre estos supuestos, un serio desafío metodológico que se enfrentó era la falta de una línea base establecida anteriormente a los proyectos mencionados, y el hecho de que ninguno de ellos contaba con un programa de monitoreo y evaluación de sus efectos a largo plazo. Por esta manifiesta ausencia, no se pudo realizar “una evaluación de impacto” en sí, sino una reconstrucción de la historia de adjudicación de tierras en Petén en toda su complejidad desde los años sesenta hasta el presente. Por eso se dedica en este informe un espacio significativo para detallar esta historia como base para entender las complejas interacciones entre las dinámicas del mercado de tierras y la economía agraria.

Las intervenciones en la administración de tierras fueron apenas uno de muchos cambios estructurales en la gobernanza de Guatemala siguiendo los Acuerdos de Paz. De hecho, muchos de los patrones observados son un legado de políticas de la colonización de Petén, lo cual dificultaba aislar el impacto de nuevas intervenciones en la administración de tierras. Sin embargo, por triangulación de datos presentados con más detalle en la descripción metodológica, se pudo observar de qué:

1. La regularización de la tierra dinamizó un mercado de tierras en condiciones poco aptas para promover la equidad en la tenencia

- de la misma, conllevando a una venta de un 46% de las parcelas adjudicadas y a una concentración de la tierra en nuevos latifundios ganaderos y de plantaciones de cultivos para la exportación (palma africana y teca, principalmente).
2. El actual fomento de actividades extractivas de recursos naturales, tanto de petróleo como de productos para la agro-exportación –además de diversos negocios ilícitos– como los principales motores del crecimiento económico en esta región, impide la puesta en marcha de una política agraria de desarrollo rural integral dirigida a los parcelarios beneficiarios de los proyectos de legalización y, en consecuencia, al aumento de la productividad y seguridad alimentaria campesinas.
 3. El otorgamiento de créditos en Petén de 2004-2011, se ha inclinado hacia la ganadería (80%), 19% para la agricultura y 1% en silvicultura, demostrando la carente falta de una política de desarrollo rural orientada al 82% de la población económicamente activa del Petén en el año 2011 que sigue dependiendo del sector agrícola, principalmente cultivo de granos básicos.
 4. Si bien algunos municipios han comenzado a generar nuevos ingresos a través de la evaluación fiscal vinculada al catastro del Petén, en general, se está subutilizado esta información para la planificación territorial y recaudación de impuestos, especialmente en las zonas rurales.
 5. La institucionalidad agraria y ambiental sigue caracterizándose por su casi inexistente coordinación y complementariedad interinstitucional alrededor del tema de tenencia y uso de la tierra, aumentando la conflictividad socioambiental, principalmente en las áreas protegidas.
 6. Las opciones para la legalización de la tierra se redujeron casi exclusivamente a parcelas en propiedad privada individual, excluyendo la demanda por el reconocimiento de las tierras comunales indígenas y de otras formas de propiedad colectiva, sin prestar suficiente atención a la constitución política, los Acuerdos de Paz y los acuerdos internacionales sobre la materia.

Para potenciar los beneficios de la certeza jurídica de la tenencia de la tierra, tanto en el Petén como en los otros departamentos seleccionados para la ejecución del proyecto de seguimiento PAT II, urge incorporar las lecciones aprendidas del PAT I y reorientar la política agraria y ambiental, evitando, de esta manera, algunas consecuencias no deseadas, documentadas y analizadas en el presente estudio.

Los hallazgos encontrados en este estudio, nos llevan a recomendar tres ejes estratégicos para fortalecer los esfuerzos en la regularización de la tierra, en seguimiento de los Acuerdos de Paz y de un concepto integral de desarrollo rural:

- ampliar las opciones para la legalización de la tierra y reconocer los derechos de los pueblos indígenas en sus formas de organización comunal;
- articular una política de desarrollo rural integral en apoyo a las economías campesinas; y
- fortalecer la institucionalidad agraria y ambiental, el ordenamiento territorial y la conectividad interinstitucional en torno a la administración de tierras.

En este sentido, se presenta al final del informe una serie de recomendaciones referentes a los grandes desafíos agrarios de Guatemala, pero también mencionando algunos detalles técnicos y operativos. Tanto para la comunidad académica como para los tomadores de decisión en relación a las políticas de tierra de Guatemala, se agrega también unas preguntas generadoras de investigaciones futuras inspiradas en los datos empíricos levantados en este estudio.

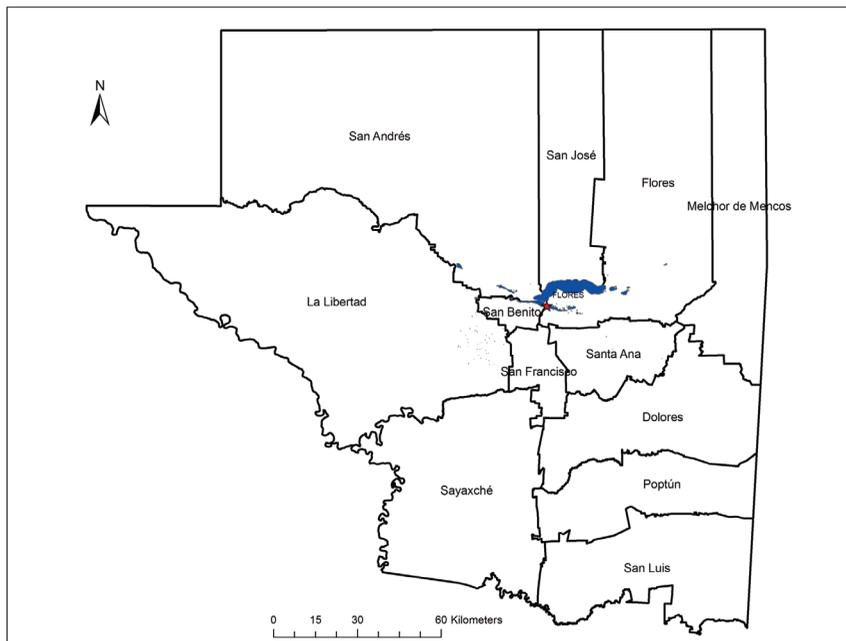
1. Introducción

A pesar de la creciente urbanización, en Guatemala la población rural representaba en 2010 todavía el 43% de la población total². El sector agrícola un componente crucial de la economía, generaba el 13% del PIB en 2008 y empleaba a un 31% por ciento de la fuerza laboral. En Petén, el departamento de Guatemala con la mayor extensión territorial y la menor densidad demográfica (Ver Mapa 1), pero también con las más altas tasas de crecimiento demográfico, el sector agrícola es aún más importante y emplea en el año 2011 el 81.7% de la Población Económicamente Activa.³ Igualmente, existe un alto grado de desigualdad en la distribución de la tierra, acentuado por políticas de inequidad en las condiciones de acceso a la tierra durante décadas y, como resultado, un alto grado de conflictividad agraria y pobreza rural, lo cual no sólo tiene repercusiones para la integridad de las áreas protegidas en Petén, sino también para la seguridad alimentaria de la nación, dado que los pequeños agricultores que emigraron al Petén buscando tierras para sembrar son actualmente los productores de la mayor parte de los granos básicos para el mercado nacional.

² INE, 2010.

³ INE, Encuesta Nacional de Empleo e Ingreso 2011.

Mapa 1–Municipios de Petén 2011



Fuente: B. Milián 2012 con base en el RIC. Este mapa no incluye el nuevo municipio de Las Cruces, desmembrado de La Libertad en 2011.

Como parte de los Acuerdos de Paz suscritos en 1996, el Gobierno de Guatemala se comprometió a reformar el sistema de administración de tierras, esfuerzo para el cual varias entidades cooperantes internacionales apoyaron proyectos catastrales y de regularización en diferentes partes del país.⁴ El más grande de todos estos esfuerzos fue el Proyecto de Administración de Tierras, Fase I (PAT I, en adelante) en Petén, de USD 36 millones, financiado con un préstamo del Banco Mundial y fondos de contrapartida entre 1998-2007. En la actualidad, el Banco Mundial está apoyando al Gobierno de Guatemala para ampliar este programa a 42 municipios de ocho departamentos adicionales, a través de una segunda fase del proyecto (2008-2013), con un costo estimado de USD 62 millones.

⁴ Otros proyectos fueron financiados por: los Países Bajos (en Zacapa y Chiquimula), Alemania (en Alta y Baja Verapaz), la Unión Europea (en Sacatepéquez), Suecia (asistencia técnica y en la Costa Sur), Noruega (cartografía), Francia (apoyo en general) y el PNUD (investigación y administración financiera). Ver: Garoz y Gauster, 2002.

La hipótesis de muchos proyectos de catastro y legalización de la tierra era que el aumento en la seguridad jurídica de la tenencia a través del fortalecimiento del marco legal e institucional, conllevaría a una reducción de la expansión de la frontera ganadera y conllevaría a una intensificación de la economía agraria sostenible entre los beneficiarios. Los campesinos, una vez teniendo la seguridad jurídica de sus parcelas, se establecerían permanentemente y producirían, según sus posibilidades, en una forma más intensa pero amigable con el ambiente, lo que serviría también como una barrera para la estabilización de las áreas protegidas, las cuales abarcan el 65% del departamento. Estos beneficios se trasladarían también a las generaciones futuras. En los casos excepcionales de pequeños parcelarios que no pudieran competir en el mercado y decidieran vender sus parcelas, ellos podrían encontrar trabajo rápidamente en aquellas fincas más productivas de productores medianos, integradas a los mercados urbanos de consumo de productos agropecuarios.

En el diseño del PAT I con fines agro-ambientales y beneficios para “pobres, pequeños agricultores y comunidades” en Petén⁵ estaban implícitas seis hipótesis:

1. La medición, el registro catastral y la legalización permitiría una mayor seguridad en la tenencia de la tierra para los beneficiarios que se podría heredar a la siguiente generación;
2. La certeza jurídica podría estabilizar la frontera agrícola, aumentar el uso de prácticas más sostenibles con el uso de los recursos naturales, y contribuir, de esta manera, a la seguridad alimentaria;
3. Esta transición a la mayor productividad agrícola se haría con el apoyo de un mayor acceso al crédito;
4. En todo el proceso se mejoraría la coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades públicas vinculadas a aspectos agrarios;
5. Los municipios y otras entidades podrían utilizar los datos del catastro para la planificación territorial, el diseño de proyectos, y para la tributación;

⁵ Banco Mundial, 1998.

6. La regularización de la tierra también ayudaría a resolver los conflictos agrarios latentes y activos en la región; y
7. Como parte de los Acuerdos de Paz, estos procesos tendrían una consideración especial para las mujeres y los pueblos indígenas.

Además, en todo el proceso se esperaba no solamente alcanzar un excelente enlace técnico (como, por ejemplo, una integración digital entre catastro y registro) sino también una eficiente coordinación interinstitucional entre las diferentes entidades públicas vinculadas a aspectos agrarios.

Todos estos esfuerzos iniciales de modernización de la administración de tierras en Petén avanzaron en un contexto dinámico en cuanto al marco político, legal y operativo, y con un conocimiento limitado de sus efectos sobre las desigualdades en un contexto post-conflicto. Varios académicos y estudios no-gubernamentales han sugerido que estas intervenciones pueden haber contribuido a ampliar las desigualdades preexistentes en la tenencia de la tierra, con resultados negativos para la seguridad alimentaria de las familias campesinas rurales y la biodiversidad. En este sentido se hizo necesaria una mejor comprensión de las limitaciones socio-ambientales y de los efectos del proceso de catastro y regularización de tierras llevado a cabo en Petén, como experiencia de aprendizaje en la ampliación del programa de administración de tierras en el resto del país.⁶

El objetivo de este estudio consistió en analizar los beneficios de los proyectos de legalización de tierras y las consecuencias que dicho proceso ha implicado para las comunidades rurales de Petén. Guiados por las hipótesis arriba mencionadas, se analizaron todos los proyectos de regularización de tierras en Petén a lo largo de su extensa historia

⁶ Sin haber realizado un estudio de línea base —que según el informe del BM (2010) es la norma en tales intervenciones de gran envergadura—, es difícil precisar el impacto particular de los proyectos. Sin embargo, se pueden observar varias tendencias fuertes concurrentes durante sus años de ejecución.

de colonización, reconociendo la importancia del PAT I, no solamente por los fondos asignados al mismo, sino también por su contribución para que se llegara a la formulación de la Ley del RIC aprobada en el 2005.

El presente documento está integrado de la siguiente manera. Tras una explicación metodológica al inicio, se ofrece un resumen de la historia agraria reciente del Petén como principal destino de corrientes migratorias de campesinos indígenas y ladinos pobres en búsqueda de tierra, buscando a su vez escapar de los males de la guerra y de la extrema pobreza existente en otras áreas del país. En la parte central se analizan los cambios en la tenencia y el uso de la tierra ocurridos a partir de los proyectos de colonización, regularización y privatización de las mismas. En la última sección se plantean conclusiones y recomendaciones alrededor de **tres ejes temáticos** considerados estratégicos para la consolidación socio-ambiental y de una política de desarrollo rural integral a partir de una mayor equidad en el acceso y uso a la tierra y demás bienes naturales:

- a. El fortalecimiento de la institucionalidad agraria, del ordenamiento territorial local y de la conectividad interinstitucional (RIC, FON-TIERRAS, SAA, CONAP, RGP);
- b. La ampliación de opciones para la legalización de la tenencia de la tierra, reconociendo las ventajas socio-ambientales de la propiedad comunal;
- c. La articulación de políticas de desarrollo rural integral con capacidad de apoyo a las economías campesinas y una visión integrada de políticas agrarias en seguimiento de los Acuerdos de Paz.

Al final se ofrecen algunas preguntas generadoras de futuras investigaciones surgidas durante la realización de este estudio.

2. Metodología

Desde la publicación de los trabajos pioneros de Norman Schwartz, *Forest Society* (1990) y del *Diagnóstico General de Petén* de la UNEPET (1992) se han multiplicado estudios sobre aspectos relevantes acerca de creciente población que habita Petén, incluyendo el patrón de desigualdad en la tenencia de tierra, relacionada con la conflictividad agraria, el despojo de tierras indígenas, la destrucción de los recursos naturales y el aumento de la pobreza rural.⁷ Además, se han realizado evaluaciones internas⁸ de los diversos proyectos de regularización, aunque muchas de ellas fueron elaboradas en gabinete y no fueron divulgadas al personal operativo de los mismos y, menos aún, al público en general. Comparativamente, éste es el primer estudio llevado a cabo con investigadores principalmente originarios de Petén y otros guatemaltecos, con una amplia base en trabajo de campo. Partiendo de estudios bibliográficos y entrevistas con autores relevantes, un equipo multilingüe de expertos y comunicadores comunitarios⁹ se dedicó durante tres meses, de septiembre a noviembre 2011, a la investigación de campo en Petén, con una doble estrategia de análisis institucional y comunitario para explorar las hipótesis explícitas e implícitas de los proyectos de administración de tierra.

⁷ Se destacan algunos estudios recientes de la abundante literatura referente al tema agrario en Petén que orientaron esta investigación: Alonso-Fradejas *et al.*, 2011; Hurtado, 2011; Gauster, 2011; Shriar, 2011; Dürr *et al.*, 2010; Suter/Carr, 2010; Ybarra, 2010; Grandia, 2009; Gauster/Isakson, 2007; Milián *et al.*, 2002; Schwartz 1998).

⁸ Se publicaron dos informes en el 2007, ambos después de que fue aprobado la segunda fase del PAT. Véase Maas y Calderón 2007 y RIC 2007.

⁹ Los miembros del equipo fueron: Alberto Alonso-Fradejas, Alfredo Che, Erick Cotom, Romeo Euler Pacay, Liza Grandia, Georg Grünberg, Laura Hurtado, Bayron Milián, Julio Penados, Eliseo Rax, Yadira Vanegas. Contamos con la asesoría adicional de Norman Schwartz, Markus Zander, Rosa María Chan, Megan Ybarra y Susana Gauster.

Simultáneamente, se analizó la abundante literatura relativa al tema agrario en Petén y se revisó la información secundaria disponible al público, entre ésta las Encuestas Nacionales de Condiciones de Vida (ENCOVI) y de Salud Materno Infantil (ENSMI), los Censos de Población y los Agropecuarios, así como bases de datos institucionales internas que no habían sido analizadas con anterioridad. Con base en estos datos se elaboró un SIG, integrando capas de información del Ministerio de Agricultura y Ganadería (MAGA-USOT), del Instituto Nacional de Bosques (INAB), del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP-CEMEC) y del Instituto Geográfico Nacional (IGN), sobrepuestas a los planos catastrales históricos del FYDEP y los actuales del Registro de Información Catastral (RIC), estos últimos aportados por las autoridades municipales de Petén. Al mismo tiempo, se construyó una base de datos con una muestra de 5,000 del total de los 14,145 registros electrónicos inscritos en el RGP hasta diciembre 2011, los cuales fueron partiendo de la fecha más reciente hacia atrás. Lo anterior explica que la muestra no sea representativa de todos los proyectos de legalización realizados en Petén, sino únicamente de los más recientes.¹⁰

Agregando los límites de las áreas protegidas y de los ejidos municipales, se construyó –por primera vez– una visión del conjunto de los impactos en la situación agraria post-regularización de la tenencia de la tierra en el Petén. Además del análisis de otras bases de datos y archivos institucionales sobre tenencia, adjudicación, regularización, transferencia y uso de tierras citadas en el informe, el equipó realizó extensas entrevistas a actores claves (Ver Anexos).

En consulta con líderes comunitarios –quienes se unieron al lanzamiento de la investigación–, se desarrollaron los dos instrumentos de investigación presentados a continuación, para ser aplicados a una muestra contextual definida según criterios detallados más adelante,

¹⁰ Adicionalmente, se pudo cuantificar que el 5% de las inscripciones existentes, en realidad, constituyen cancelaciones administrativas y no primeras inscripciones de fincas.

compuesta por 46 comunidades y aldeas ubicadas en todo Petén, para obtener la validación comunitaria de los patrones agrarios observados en las bases de datos. Los instrumentos de investigación fueron los siguientes:

I. Un cuestionario grupal (traducido al q'eqchi') de 63 preguntas organizadas en 7 ejes temáticos: (Ver Anexo 1)

1. Datos generales
2. Tenencia de la tierra
3. Compraventa de tierras
4. Agroecología
5. Planificación municipal y crédito
6. Conflictos agrarios
7. Tierra comunal y lugares sagrados

Con base en la experiencia de una encuesta recientemente realizada en el sur de Petén,¹¹ se asumió que sería posible recabar en forma precisa datos sobre estos temas sensibles en forma grupal.

*II. Mapeo participativo en las mismas comunidades sobre la compra-venta de parcelas, usando ortofotos sobrepuestas al catastro más reciente:*¹²

En la mayor parte de los casos el mapeo fue llevado a cabo por todo el grupo que participó en responder el cuestionario, pero en algunos casos se delegaron las respuestas a un grupo más pequeño de líderes. El ejercicio era sencillo: marcar en azul lo que ellos definieron como límites de su comunidad, en rojo las parcelas vendidas y en verde las parcelas todavía bajo el control del adjudicatario enlistado en el catastro más reciente. Cabe destacar que no se diferenciaba entre ventas internas o externas de la comunidad y tampoco se incluyeron las ventas previas a la regularización.

¹¹ Dürr *et al.* 2010.

¹² La ortofotografía es una presentación fotográfica de una zona de la superficie terrestre en la que todos los elementos presentan la misma escala, libre de errores y deformaciones, con la misma validez de un plano cartográfico.

Para ambos instrumentos se realizó una prueba piloto previa en una comunidad ladina y una q'eqchi'. El levantamiento de los datos comunitarios se llevó a cabo durante el mes de octubre 2011 y fue apoyado por un equipo bilingüe (q'eqchi'-español) y facilitadores comunitarios que se contrataron en las diferentes microrregiones de Petén. Cada equipo encuestador incluyó por lo menos tres personas, incluyendo siempre hablantes de castellano y q'eqchi'. Los facilitadores fueron capacitados durante dos días por miembros del equipo y en casi todas las actividades fueron acompañados por al menos un miembro del equipo. Al concluir el proceso, se realizó una reunión con todos los involucrados en esta fase, para comunicar e interpretar sus experiencias y para alinear y corregir respuestas en casos de alguna duda de interpretación.

Por la fuerte variabilidad subregional en Petén, se decidió realizar *un muestreo contextual* basado en los conocimientos de nuestro equipo multidisciplinario petenero que incluía líderes campesinos y personal del PAT conocedores de la región. La selección (Ver Cuadro 1) abarcó 46 comunidades representativas de cuatro sub-regiones: Sureste (Dolores, Poptún y San Luis), Norte (zona central, rutas a Melchor de Mencos y Carmelita), Noroeste (La Libertad) y Suroeste (Sayaxché), cubriendo todos los municipios peteneros (Ver Mapa 2) y corresponden a un 6% del total de las comunidades rurales de Petén. Se excluyeron aquellas comunidades que se encuentran en zonas núcleos (ZN) y zonas de uso múltiple (ZUM) de las áreas protegidas, donde legalmente no es posible la legalización de tierra, pero sí se incluyeron a las comunidades asentadas en zonas de amortiguamiento (ZAM).

Los criterios de selección fueron multifactoriales, considerando la distribución por municipios, rutas viales, aplicación de proyectos de regularización de tierras, composición étnica, organización comunal y la producción agropecuaria micro-regional. En resumen, la muestra comprendió 22 comunidades ladinas, 14 comunidades q'eqchi', 1 de otros grupos mayas y 9 más mixtas. Esta selección basada en criterios cualitativos representa una limitación para poder extrapolar los datos a todo el departamento de acuerdo con criterios estadísticos, pero capta la variedad de procesos sociales y económicos en Petén.

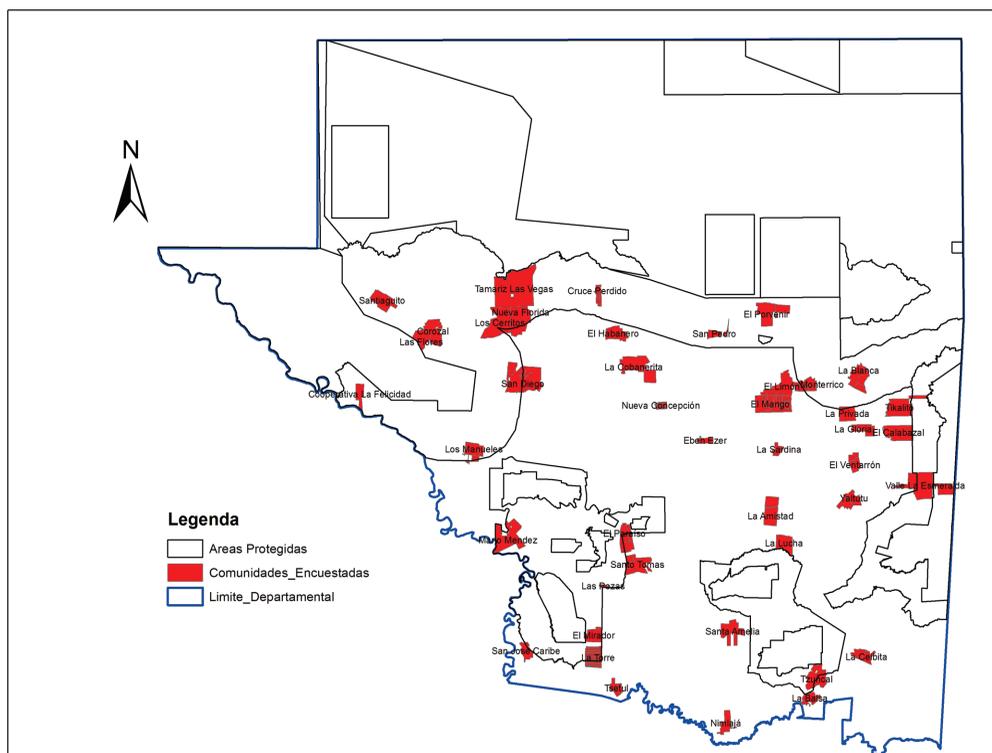
**Cuadro 1–Comunidades seleccionadas
en la muestra contextual**

Comunidad	Municipio	Proyecto tierras	Etnia predominante
3. Corozal	La Libertad	CARE	Q'eqchi'
4. Los Cerritos	La Libertad	CARE	Q'eqchi
5. Santiaguito	La Libertad	CARE	Achi/Ladino
6. Los Manueles	La Libertad	CARE/RIC	Ladino
7. Cooperativa La Felicidad	La Libertad	CARE/RIC	Ladino
8. San Diego	La Libertad	CARE	Ladino
9. Las Flores	La Libertad	CARE	Ladino
10. Sagrado Corazón	La Libertad	CARE	Q'eqchi
11. Nueva Concepción	San Francisco	PAT I	Ladino
12. Ebenezer	San Francisco	PATI	Ladino/Q'eqchi
13. Río Tamaris	La Libertad	DISCONSA	Q'eqchi'
14. Nueva Florida	La Libertad	DISCONSA	Ladino
15. La Torre	Sayaxché	PAT I	Q'eqchi'
16. San José Caribe	Sayaxché	PROSELVA	Q'eqchi'
17. Se Tul	Sayaxché	PROSELVA	Ladino
18. El Mirador	Sayaxché	PROSELVA	Q'eqchi'
19. Las Pozas	Sayaxché	PAT I	Q'eqchi'
20. Coop. Manos Unidas	Sayaxché	RIC	Mam/ Ladino
21. Coop. Mario Méndez	Sayaxché	RIC	Ladino
22. El Paraíso	Sayaxché	PAT I	Ladino
23. Santa Amelia	Poptún	PAT I	Q'eqchi'
24. La Gloria	Dolores	PDS Mopán	Ladino
25. El Ventarrón	Dolores	PAT I	Ladino
26. Valle de la Esmeralda	Dolores	PAT I	Achi'/varios Mayas
27. Calabazal	Dolores	PROSELVA	Ladino
28. Yaltutú	Dolores	PAT I	Ladino/Q'eqchi'
29. Tanhoc	Poptún	PAT I	Q'eqchi'
30. Coop. La Amistad	Dolores	PAT I	Ladino
31. La Lucha	Dolores	PAT I	Ladino
32. La Ceibita	San Luis	PROSELVA	Ladino
33. La Balsa	San Luis	PAT I	Q'eqchi'
34. Nimlahá	San Luis	San Luis	Q'eqchi'
35. Tzunkal	San Luis	PAT I	Q'eqchi'
36. El Habanero	San Andrés	Laguna Pérdida	Ladino
37. Cruce Perdido	San Andrés	Laguna Pérdida	Ladino
38. San Pedro	San José	Tayazal,	Ladino/Q'eqchi'

Comunidad	Municipio	Proyecto tierras	Etnia predominante
39. El Porvenir	Flores	CARE	Ladino
40. El Naranjo	Flores	CARE PDS	Ladino
41. El Limón	Flores	PAT I	Q'eqchi'
42. Monterico	Flores	Mopán PDS	Ladino
43. La Blanca	Melchor/Flores	CARE	Ladino
44. Tikalito	Melchor	CARE	Ladino
45. La Privada/La Unión	Santa Ana	PDS Mopán	Ladino/K'iche'
46. La Sardina	Santa Ana	RIC	Ladino
47. El Mango	Santa Ana	RIC	Ladino/Achi'
48. La Cobanerita	San Benito	PDS	Q'eqchi'/Ladino

Fuente: Bayron Milian, 2012

Mapa 2-Localización de las comunidades encuestadas



Fuente: Elaboración B. Milián, 2012.

Los resultados fueron comprobados y digitalizados en un formato de hoja electrónica de uso para el equipo. El procesamiento de la información incluyó la elaboración de cuadros, gráficas y técnicas de análisis demográficos y estadísticos, algunos incluidos en este informe (citados como “encuesta comunitaria”). De esta etapa del estudio surgieron nuevas preguntas y temas explorados durante el mes de noviembre 2011 a través de entrevistas semi-estructuradas y a profundidad con líderes comunitarios y/o grupos de base, sobre los valores de la tierra, las tendencias de la herencia, las prácticas agrícolas, la productividad, las tierras comunales y los lugares sagrados, los impuestos y el crédito y con atención a grupos de intereses específicos, tales como las mujeres, comunidades indígenas y ejidos municipales.

Con respecto a la estimación de la compraventa de tierras, se siguieron tres procedimientos diferentes. Primero, se preguntó directamente a los comunitarios cuantas parcelas habían sido vendidas desde el inicio de los proyectos de legalización de tierras. Segundo, se hizo un mapeo de las parcelas vendidas por parte de los comunitarios en el catastro del área sobrepuesta sobre las ortofotos más recientes. Tercero, se hizo una estimación sistemática de tracto sucesorio de parcelas registradas en el Registro General de la Propiedad, tomando una de cada 15 parcelas en forma sistemática de un listado total de 6,300 registros.

A continuación se presentan los principales hallazgos de esta investigación institucional-comunitaria, incorporando cuadros, gráficas, mapas y una ilustración, para ayudar a visualizar los patrones agrarios complejos de Petén.

3. Antecedentes históricos recientes: La colonización de Petén

La adjudicación masiva de tierras en Petén la inició la Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de Petén (FYDEP), la cual fue creada en 1959 con el objetivo principal de impulsar el incremento de la población mediante colonias y cooperativas agropecuarias y la fundación de nuevas comunidades. Se le otorgó potestad para negociar concesiones madereras y de chicle, así como la facultad para distribuir tierras del Estado. Para 1964, tan sólo cinco años después de su creación, el FYDEP había recibido ya más de 1,000 solicitudes de tierra, 83% de las cuales provenían de personas radicadas en otros departamentos,¹³ para una extensión de más de un millón de hectáreas, que representaba casi las dos terceras partes de la tierra disponible fuera de la Reserva Forestal. En 1990 el área de Reserva Forestal fue transformada, en forma ampliada, en la Reserva de la Biosfera Maya (RBM).

Como primera adjudicación de tierras a campesinos, en 1966 se fundaron varias cooperativas en las riberas de los ríos La Pasión y Usamacinta, no tanto para aliviar la presión sobre la tierra en el Altiplano, sino para afirmar la presencia guatemalteca en un área fronteriza

¹³ UNEPET, 1992. En el marco de la cooperación bilateral entre los gobiernos de Alemania (Occidental) y Guatemala, en 1989 se creó la “Unidad de Ejecución del Plan de Desarrollo Integrado de Petén - UNEPET” a través de SEGEPLAN y la empresa consultora alemana Agrar-und Hydrotechnik GmbH – AHT, junto con la consultora guatemalteca Asesoría y Promoción Económica S.A. – APESA, redactaron como primer volumen del “Plan de Desarrollo Integrado de Petén” un Diagnóstico General de Petén que fue publicado en pocos ejemplares en febrero 1992 en Santa Elena, Petén. Este diagnóstico se mantuvo por muchos años como principal referencia para datos empíricos relevantes para el Petén y recientemente fue actualizado por la SEGEPLAN en dos tomos (2011).

completamente despoblada e incentivada, en particular, por los planes del gobierno mexicano de establecer un complejo hidroeléctrico sobre este último río fronterizo.

La apertura de la comunicación terrestre Flores-Guatemala en 1969, significó el principio de la colonización masiva del Petén. El FYDEP abrió toda una red de carreteras y brechas, la cual facilitaría la entrada de los colonos, tanto de solicitantes formales como espontáneos. Previo a la creación del FYDEP, únicamente se reportaba la existencia de 71 fincas privadas en Petén inscritas en el Registro General de la Propiedad (RGP), las cuales ocupaban una superficie de 46,300 has., equivalentes al 1% del área total del departamento.¹⁴ Estas fincas fueron entregadas a simpatizantes del gobierno a principios del siglo XX y estaban localizadas, principalmente, alrededor del Lago Petén Itzá.¹⁵

El resto del territorio de Petén era baldío, en otras palabras, del Estado guatemalteco pero sin registrar.¹⁶ La repartición de tierras por parte del FYDEP se normó a través de la Ley de Adjudicación, Tenencia y Uso de la Tierra de Petén (o Decreto 38-71), modificado posteriormente por el Decreto 48-72 y reglamentado a través del Acuerdo Gubernativo del 15 de febrero de 1973. Esta normativa establecía los requisitos para tener derecho a la adjudicación de una parcela y definía el procedimiento que se iniciaba con la presentación de la solicitud y otra papelería para la conformación de un „expediente“, seguido de un proceso administrativo de análisis, hasta llegar a la escrituración de la tierra. Por razones operativas se organizó la adjudicación de nueve

¹⁴ UNEPET, 1992:219. Otras fuentes como Latinoconsult 1974:94 citan 51 propiedades sumando un total de 54,500 has.

¹⁵ UNEPET 1992; Valenzuela, 1996; Schwartz, 1995.

¹⁶ Para comenzar, FYDEP inscribió dos fincas inscritas a favor de la nación en el RGP, que en teoría incluía todos los terrenos baldíos de Petén: la finca 253, folio 168, libro 2 de Petén con un área de 587,502 ha y la finca 292, folio, 29, libro 3 de Petén, con un área de 2,812,608 has. Sin embargo, quedó excluida un área en el sur de los municipios de San Luis y Sayaxché, llamado el “baldío” y con una superficie de 120.000 ha, que durante 40 años imposibilitó la legalización de las tierras de aproximadamente 4,000 familias residentes. Recién en diciembre 2009 se anexó el área en la finca 292 ya existente y se comenzó el proceso de regularización que hasta ahora no ha terminado (Dürr *et al.*, 2010:47).

proyectos de colonización dentro de las 2,2 millones de ha de tierra al sur de la Reserva Forestal del FYDEP, y que serían desmembradas de tres fincas matrices (Nos. 292, 253, 255) (Ver Mapa 3), algunos de éstos abarcando varios municipios según los límites actuales.

La zona al norte del paralelo 17° 10', de cobertura boscosa y casi deshabitada, se consideró Reserva Forestal (Ver Mapa 2). Influenciada por un estudio de planificación de Latinoconsult y estudios de suelo patrocinados por la FAO, la visión del FYDEP en los años 70 era la de convertir el Petén en una zona para ganado (31%), agricultura (13.4%) y para actividades extractivas, principalmente de madera (50.2%). El sudeste del departamento se desarrolló como zona agrícola-ganadera y concentró la mayor parte de la población.¹⁷

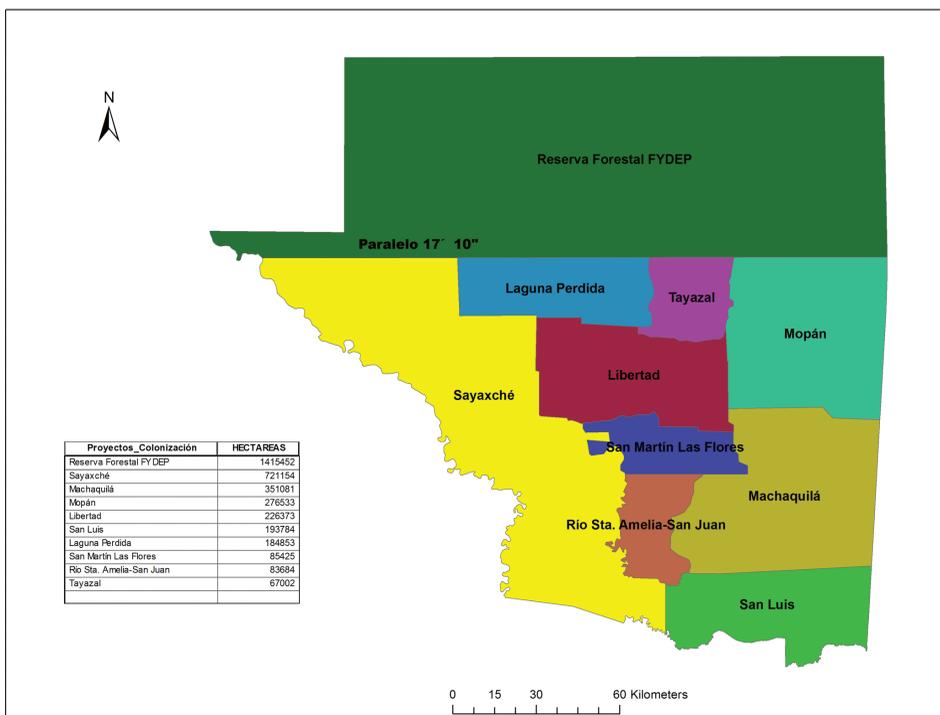
Con base en su visión territorial, inicialmente el FYDEP distribuyó grandes parcelas de 628 ha (equivalentes a 14 caballerías) para ganadería, en el Proyecto La Libertad I, en la sabana central entre los municipios de La Libertad y Santa Ana, hasta un total de 124,000 has, distribuidas en 198 fincas. Le siguieron otros proyectos similares localizados en Las Cruces y el río Subín (375,000 ha), la ribera oriental del río de La Pasión (180,000 ha) y el valle del Mopán (85,000 ha), abarcando en su totalidad una quinta parte de Petén. Debido a la poca capacidad de pago de la tierra y el poco interés de la población local petenera en una ganadería empresarial modernizada, dado que la ganadería tradicional se basaba en el uso de los pastajes naturales de mutuo acuerdo con los vecinos y sin legalización formal de los derechos de propiedad, el FYDEP continuó distribuyendo fincas ganaderas hasta 675 ha (extensión posteriormente reducida a un máximo de 225 ha) a tres categorías de beneficiarios: empresarios y profesionales de Guatemala y Cobán, políticos y militares con “méritos” de diferentes regiones del país¹⁸ y ganaderos medianos del Oriente (Chiquimula, Jutiapa

¹⁷ Norman Schwartz, comunicación personal.

¹⁸ El listado de los primeros beneficiarios del FYDEP incluye los apellidos de renombradas familias guatemaltecas como: Beltranena, Castillo, Paiz-Bocelli, Paiz-Macelli, Skinner-Klee, Fisher, Arimani y familiares cercanos a los generales Spiegeler, Laugerud, Arana y Mejía Vítores.

y Jalapa). En el valle del Mopán la afluencia de militares era tan grande que se le nombró como el “Valle de las Estrellas”.¹⁹

Mapa 3–Proyectos de colonización del FYDEP, 1971-1987



Fuente: Elaboración B. Milián,

Los campesinos, sin embargo, podían solamente solicitar parcelas de 22.5 a 90 ha (es decir, de media hasta dos caballerías) por familia, creando un nuevo grupo de miles de propietarios no considerados ni “finqueros” ni “precaristas”.²⁰ En teoría no se adjudicaba tierra a personas beneficiadas por otros proyectos de colonización del Instituto Nacional de Transformación Agraria (INTA), como en la Costa Sur o en la Franja Transversal del Norte. Si un adjudicatario lograba completar los 49 pasos administrativos que comprendía todo el proceso, se emitía una escritura provisional, pagando en ese momento un enganche del 10% sobre el valor de la tierra y el resto durante los 20 años subsiguientes. Durante

¹⁹ Kaimowitz, 1995.

²⁰ Baumeister, 2003.

este tiempo la tierra no se podía vender ni heredar, quedando bajo la tutela del Estado. No obstante, existía un mercado informal activo de venta de “mejoras” que dejó un legado de adjudicaciones de tierra, en su mayoría, sin escritura de propiedad.²¹

Con la excepción de algunas cooperativas (casi todas a orillas de los ríos de La Pasión y Usumacinta),²² la única opción legal para campesinos era la adjudicación de parcelas privadas, la cual tendría graves consecuencias a largo plazo para las comunidades indígenas acostumbradas a administrar su tenencia por derecho consuetudinario y como bien comunal. Aunque históricamente el establecimiento de ejidos municipales representaba en otras partes de Guatemala la apropiación de tierras indígenas comunales por el Estado,²³ en Petén estas tierras serían como parcelas para la población petenera que se concentraba en las cabeceras municipales. Según las circunstancias de cada proyecto, se dejaron fuera de los parcelamientos las áreas consideradas sitios arqueológicos asignados al Instituto de Antropología e Historia (IDAEH) y, en algunos casos, áreas de uso público para un futuro núcleo urbano como escuelas, puesto de salud, iglesias, cementerios y fuentes de agua. Estas áreas de tamaño muy variable y a veces completamente ausentes, fueron excluidas del total de las adjudicaciones.

En teoría, los nuevos propietarios tenían que mantener forestada una quinta parte de su parcela, pero en la práctica el descombre de bos-

²¹ Schwartz, 2001 y Cardona, 2000.

²² Originalmente y hasta 1970 fueron adjudicadas tierras a 16 cooperativas; para 1973 existían 15 cooperativas en Petén (La Felicidad, Manos Unidas, Canaán, La Palma, Mario Méndez, Buena Fe, Los Pipiles, Los Laureles, Ixmucané, Flor de la Esperanza, Bella Guatemala, El Arbolito, Bonanza, Monte Sinaí y Bethel) y en 1989 el INACCOOP reportaba únicamente 14 cooperativas activas, con una superficie total de 54,000 has., en su mayoría integradas por pobladores ladinos (81.8%) y el resto indígena, de diversas etnias. Ocho cooperativas más se sumaron a las anteriores durante el proceso de retorno de los refugiados en México al territorio nacional (a continuación nombre de la finca/ nombre de la cooperativa: La Quetzal/ Unión Maya Itzá, Valle del Esmeralda/ Nueva Esperanza, Entre Ríos/ Unión San Juan Ixcán, El Tumbo/ Nueva Guatemala, Santa Amelia/ Nueva Unión San José, Huacutz/ Nuevo Amanecer, Laguna Perdida/ Nuevo Campeche y San Martín/ Nueva Guatemala Tecún Umán). Estos “bloques de retorno” como se llamaron, generalmente compraron tierras privadas y adquirieron la figura de cooperativa para su administración.

²³ Grünberg, 2003. Palma (2007) destaca el cambio de la bipolaridad estructural: tierras comunales vs. propiedad privada a la nueva de latifundio vs. minifundio.

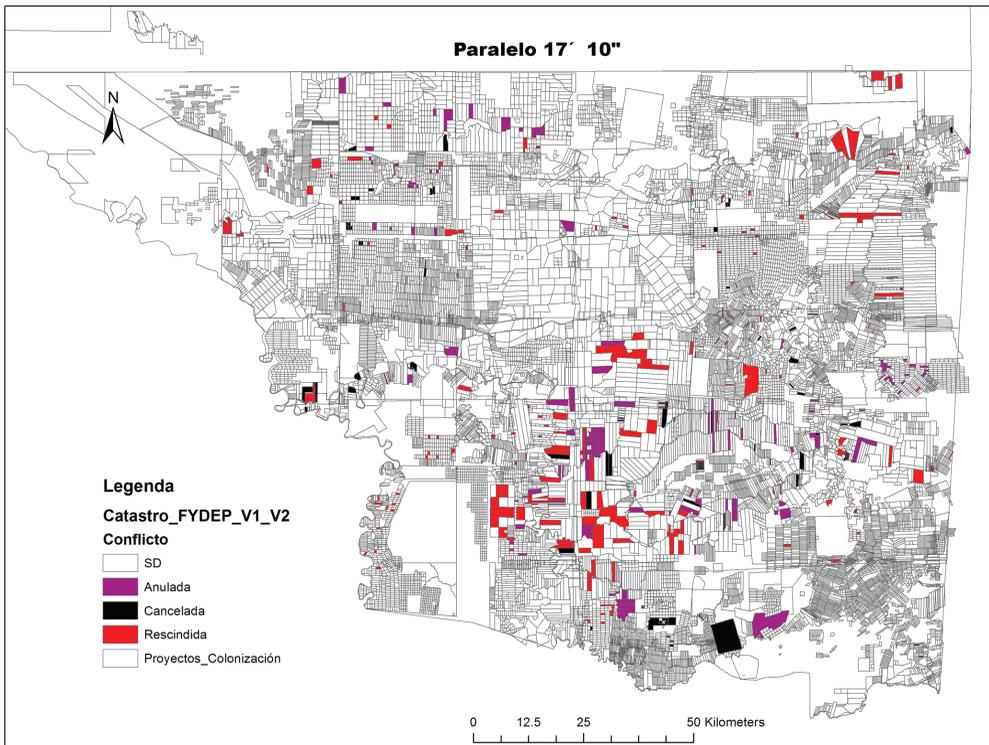
que era inevitable para demostrar la realización de “mejoras” y reclamar tierras de acuerdo a la legislación vigente. En 1982, se publicó un mapa de cobertura y uso de la tierra elaborado a partir de fotos aéreas e imágenes LANDSAT de 1976-1978. Para esta época ya se había colonizado masivamente el área occidental del departamento, comprendida entre Flores, Melchor y Dolores; la deforestación había progresado considerablemente también en el sur y se había iniciado el parcelamiento de Las Cruces, al sur del municipio de La Libertad.²⁴

La distribución inequitativa e irregular de las tierras de Petén por parte del FYDEP continuó hasta 1987, cuando el gobierno del Presidente Vinicio Cerezo decidió disolver la institución y trasladar sus funciones al INTA, por medio de una “Comisión Liquidadora del FYDEP” que funcionó entre 1987 y 1990. En este período se rescindieron 273 títulos por falta de pago, abandono de las tierras adjudicadas o porque las fincas nunca fueron posesionadas por sus adjudicatarios como mandaba la legislación agraria (Decretos 38-71 y 48-72, descritos arriba). Pero este acto fue revertido en muchos casos cuando la Comisión de Tierras de Petén las reintegró a sus “dueños” en los años siguientes (Ver Mapa 4).²⁵

²⁴ UNEPET, 1992.

²⁵ Schwartz, 1995; Kaimowitz, 1995; Milián, 2001.

Mapa 4—Fincas rescindidas según Catastro FYDEP en Petén



Fuente: B. Milián, 2012.

El FYDEP dejó un legado de adjudicaciones de tierra, en su mayoría, sin inscripción en el Registro General de la Propiedad (RGP). De los aproximadamente 4,000 títulos de propiedad entregados, alrededor de 1,600 fueron cancelados administrativamente²⁶ por parte del FYDEP posteriormente y un total de 29,500 expedientes se quedaron “en trámite” inconcluso.²⁷

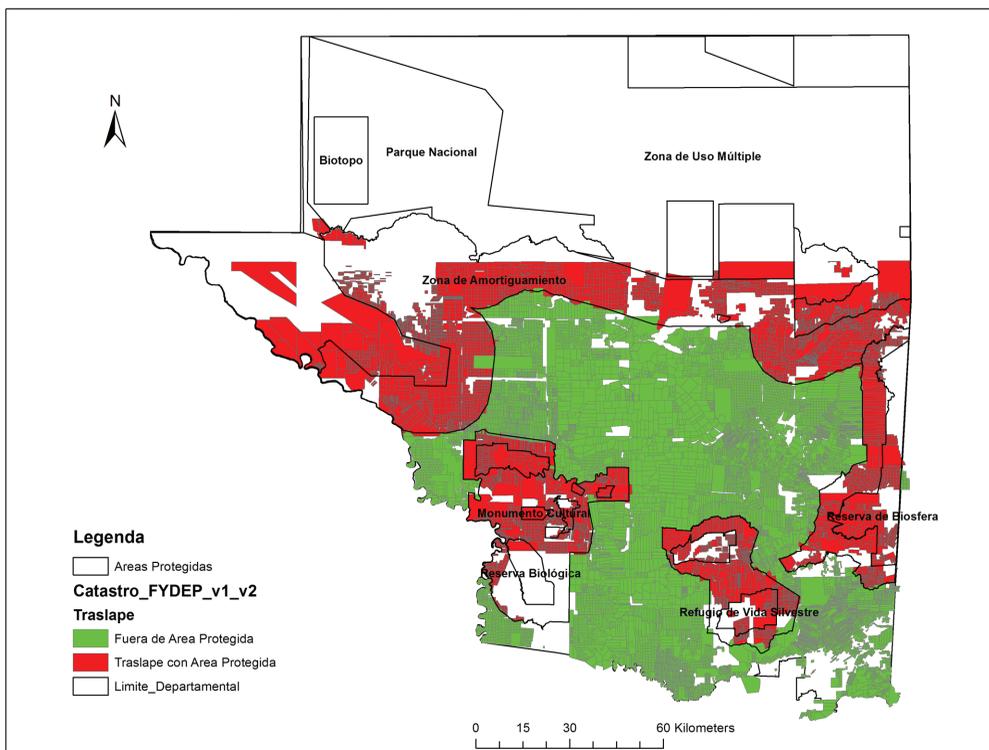
En este mismo periodo de transición fue establecida la Ley de Áreas Protegidas (o Decreto 4-89) y un año después, en 1990, se creó la Reserva de la Biósfera Maya, abarcando con sus 21,130 km.² el 60% de las tierras de Petén (y el 19% del territorio de Guatemala), así como otras áreas protegidas en el sur de Petén en 1995. En su mayor parte, éstas áreas correspondían a las antiguas reservas forestales del FYDEP,

²⁶ Miranda Pallez, 2005.

²⁷ Milián, 2001 y estudios de Julio Penados.

pero se generó el traslape de algunas zonas de áreas protegidas con parcelas ya adjudicadas (Ver Mapa 5).²⁸

Mapa 5—Traslape áreas protegidas con el catastro del FYDEP



Fuente: Elaboración B. Milián, 2012.

En respuesta a los conflictos con las nuevas áreas protegidas y el legado de adjudicaciones incompletas, el gobierno de Guatemala y la cooperación internacional inició a partir de 1993 una serie de nuevos proyectos de regularización de la tierra, concentrándose en las zonas de amortiguamiento (ZAM) de las áreas protegidas, tanto en el norte como en el sur de Petén. Adicionalmente, a través de diversas iniciativas se trató de garantizar la conservación de las mismas y estabilizar

²⁸ Se trata de 6,238 fincas privadas adjudicadas por el FYDEP ubicadas dentro de los límites de las áreas protegidas, principalmente en sus zonas de amortiguamiento y representan un área de 600,008 has. En total, las áreas protegidas tienen una extensión de 2,507,575 has., lo que resulta en un 24% de traslape.

la frontera agrícola por medio de la creación de una franja de propiedades privadas que, con asistencia técnica, tuvieran un manejo adecuado de sus recursos naturales. Casi todos los proyectos fueron licitados a empresas o llevados a cabo por ONG's debido a la inoperancia ampliamente reconocida del INTA²⁹ (Ver Cuadro 2). Otras organizaciones de la sociedad civil, especialmente la Pastoral Social y los grupos de base campesina (CNOC-Petén, ahora ACDIP), asumieron un papel de acompañamiento crítico. Mientras tanto, los parcelarios continuaban sus gestiones particulares ante las instituciones.

Cuadro 2—Proyectos de regularización ejecutados en Petén, posteriores al FYDEP

Nombre de Proyecto y fecha de ejecución	Financiamiento	Ejecutor	Área bajo contrato (en ha)	Componentes
San Román 1994-1997	FONAPAZ	Albor S.A., TECA y ATP	45,000	Legalizar la tenencia de la tierra en la ZAM del Complejo I, específicamente en la zona de la ex Reserva Militar San Román, actual municipio de Sayaxché.
Tayazal 1995-1996	Gobierno Guatemala/ INTA	Albor S.A.	45,000	Concluir el antiguo proyecto Tayazal del FYDEP, por sus colindancias con la ZAM.
Laguna Perdida I 1996-1997	Gobierno Guatemala/ INTA	Albor S.A.	54,000	Concluir el antiguo proyecto Laguna Perdida de FYDEP, por el traslape con la RBM.
Laguna Perdida II 1997-1999	Gobierno Guatemala/ INTA	DISCONSA	81,000	Concluir el antiguo proyecto Laguna Perdida de FYDEP, por el traslape con la RBM.
Tierras-CARE 1993-2000	USAID, Unión Europea, Cooperación Austriaca	CARE- Guatemala	300,000	Regularizar la ZAM de la RBM, incluyendo partes de proyectos de FYDEP Libertad Fase I, Sayaxché y Mopán.
PROSELVA 2000-2001	KFW	INTA- PROSELVA	32,000	Regularizar tenencia de las ZAM en el sur, principalmente los Complejos III y IV.

²⁹ Milián *et al.*, 2002.

Santa Amelia - Río San Juan 1998-1999	FONAPAZ	TECA, S.A.	SD	Regularizar el antiguo proyecto de FYDEP Santa Amelia - Río San Juan, ahora ubicado en parte del complejo IV Machaquilá, Xutilhá, municipio de Poptún
ARC-Petén 1998-2002	BANCO MUNDIAL	UTJ-PROTIERRA	50,000	Legalizar el municipio de San Francisco como prueba piloto del PAT I.
Proyecto de Administración de Tierras, Fase I (PAT I) 2004-2007	BANCO MUNDIAL	NOVOTECNI	525,000	Su objetivo inicial fue catastrar todo el departamento de Petén; sin embargo, se limitó a las áreas que no habían sido previamente catastradas por otros proyectos e incluyó parte de los municipios de San Luis, Dolores, Poptún y Santa Ana, con una orientación fuerte a los catastros urbanos.
PDS-Mopán 2001-2003	BID	NOVOTECNI	55,000	Legalizar parcelas al este de la ZAM de la RBM, en un área que había sido previamente medida y trabajada por el proyecto CARE.
PDS-PNSL 2003-2004	BID	NOVOTECNI	168,000	Legalizar parcelas al oeste de la ZAM de la RBM, alrededor Laguna del Tigre y Sierra del Lacandón, en un área que había sido previamente medida y trabajada por el proyecto CARE.
Ejidos Municipales 1997-2003	FIPA-USAID, GTZ	Oficinas de Planificación Municipal con ONGs	SD	Dotar a las OPM de capacidad instalada y equipo para elaborar los catastros internos de los ejidos municipales.

Fuente: Elaboración B. Milián, 2012.

En esta cronología de regularización se observa una complementariedad, pero también una importante repetición y remedición de proyectos previos inconclusos como el Proyecto Mopán iniciado por CARE y remedido parcialmente por el PDS, o el Proyecto San Luis, medido inicialmente por ALBORA y remedido parcialmente por FONAPAZ y el PAT I. De hecho, el objetivo original del PAT I del Banco Mundial fue catastrar todo el departamento de Petén, comenzando con una prueba piloto en el municipio de San Francisco, ejecutado por el mismo gobierno y teniendo como objetivo capacitar personal y definir las bases metodoló-

gicas y criterios técnicos para la ejecución del resto del proyecto mayor, que supuestamente catastraría todo el departamento y legalizaría todas las parcelas fuera de las áreas protegidas. Sin embargo, al concluir el proyecto piloto, se decidió limitar el proyecto a las áreas que no habían sido previamente catastradas por otros proyectos e incluyó parte de los municipios de San Luis, Dolores, Poptún y Santa Ana.

El presente estudio intenta analizar y hacer comprensible esta compleja historia de los proyectos inconclusos y contradictorios, que determinaron los procesos de regularización de la tenencia de la tierra en Petén. Aunque el estudio tomó en cuenta todos los esfuerzos de cooperación internacional desde la liquidación de FYDEP –como lo recoge el Cuadro 2—, cabe resaltar la importancia del PAT I por su tamaño presupuestario, el área de cobertura (cubría casi la mitad de las tierras fuera de las áreas protegidas) y la influencia que ejerció en el proceso de aprobación de la Ley del RIC por el Congreso en 2005. Esta razón explica el peso que el mismo tiene en el análisis del presente estudio, apareciendo de manera preponderante en las consideraciones que se hacen sobre las consecuencias de los esfuerzos de regularización heredados del proyecto de colonización de FYDEP. (Ver Cuadro 3)

Cuadro 3—Predios catastrados por los diferentes proyectos de legalización en Petén, según el catastro actual

<i>Proyecto</i>	<i>Área (en ha)</i>	<i>Porcentaje de área catastrada</i>	<i>Número de predios</i>	<i>Porcentaje de predios</i>	<i>Tamaño promedio de predios (en ha)</i>
RURAL					
PAT I-RIC	592,767	45.50%	9,083	39.29%	65
CARE ZAM RBM	235,006	18.04%	4,835	20.92%	49
San Román	123,383	9.47%	3,027	13.09%	41
San Luis	83,240	6.39%	2,087	9.03%	40
CARE Mopán I	80,127	6.15%	1,354	5.86%	59
Laguna Perdida II	57,822	4.44%	878	3.80%	66
PDS-NOVOTECNI	43,292	3.32%	582	2.52%	74
Laguna Perdida I	41,417	3.18%	649	2.81%	64
Tayazal	45,697	3.51%	622	2.69%	73
Subtotal	1,302,751	100%	23,117	100.00%	56
URBANA					
12 municipios	17,151		76,045		n/a
Total	1,319,904		99,162		n/a

Fuente: Elaboración B. Milián, con base en catastros digitales proporcionados por las municipalidades, 2012.

4. Proyectos de legalización y su coordinación institucional

El primer paso en la reconstrucción histórica de la legalización de tierras en Petén, fue la elaboración de un inventario de la historia de proyectos de catastro y regularización de tierras para entender sus traslapes y vacíos y un mapeo de los pasos institucionales para la legalización, así como sus resultados globales.

El propósito inicial de los proyectos de legalización de tierras fue regularizar la propiedad de la tierra que había sido entregada por el FYDEP. En este sentido, su enfoque fue más legal que socio-económico, principalmente por la decisión de no considerar los antecedentes de las parcelas anómalas del periodo de colonización e, indirectamente, lo cual al final tuvo un impacto en la distribución de la misma. Ninguno de los proyectos tuvo un enfoque redistributivo de la tierra, pues su propósito era la medición de la tierra para sus poseionarios actuales y la adjudicación a los mismos, independientemente de quiénes³⁰ fueran y bajo qué circunstancias hubiesen posesionado o adquirido la tierra anteriormente. Estaban dirigidos a mantener el estado actual de la posesión de la tierra, buscando la estabilización de la propiedad por medio de su legalización y un catastro confiable pero sin estándares técnicos precisos, ya que en ese entonces no existía una ley de Catastro en Guatemala.

Con el Proyecto de Administración de Tierras (PAT I) se generó la idea de realizar un catastro multifinilarario más preciso y técnicamente es-

³⁰ Grandia, Capítulo V, 2009

tandarizado para todo el Petén. Sin embargo, después de muchas negociaciones, se acordó no catastrar todo el Petén, sino sólo aquellas áreas que no habían sido levantadas previamente por otros proyectos. Se asumió que, al unir los catastros parciales de los diferentes proyectos ejecutados en Petén, se podría integrar un catastro de todo el departamento para fines de planificación territorial.³¹ Con el establecimiento del RIC en 2005, la legalización dejó de ser el objetivo último y el levantamiento catastral se convirtió en un fin en sí mismo dándosele prioridad al levantamiento catastral y dejando la legalización de derechos en segundo plano.

Sin embargo, a pesar de la priorización del catastro y de acuerdo con los resultados de la presente investigación, todavía se está lejos de finalizar el catastro general de Petén y de lograr la certeza jurídica de todas las propiedades. El cálculo del área catastrada global de los diferentes proyectos de legalización indica que, en su conjunto, previo al inicio del PAT I habían sido catastrados 529,000 ha, principalmente alrededor de las áreas protegidas y un total de 9,865 parcelas. Si se agrega a esta área el área catastrada por el PAT I (592,767 has.), se establece que aún existe una diferencia de casi 600,000 ha, de área pendiente de catastrar con respecto a la totalidad del área asignada para adjudicación por el FYDEP, que es de 1.7 millones de ha. (Ver Cuadro 4)

El Cuadro 4 únicamente considera los predios rurales privados, porque los procedimientos catastrales ejecutados por las empresas contratadas por los diversos proyectos previos al PAT I estaban enfocados en legalizar las fincas privadas otorgadas por el FYDEP, y generalmente no incluían otros tipos de tenencia comunal, como sitios arqueológicos, ejidos municipales, áreas protegidas (municipales y nacionales), cooperativas, ni otro tipo de predios de dominio público o comunal. Se debe considerar que las diferencias existentes entre el Cuadro 4 y el Cuadro 3, radican en el origen de los datos. Mientras en Cuadro 3 es un cálculo de predios por área de influencia basado en el catastro ac-

³¹ El énfasis en los aspectos técnicos y jurídicos del catastro se expresó también en el primer nombre de su ejecutor: Unidad Técnico-Jurídica (UTJ).

tual del RIC, el Cuadro 4 presenta las áreas y predios entregados originalmente por las empresas que fueron procesados posteriormente e integrados “ya limpios” en el catastro actual, la mayoría de los cuales tenían áreas menores a las contratadas originalmente.

Cuadro 4—Predios rurales catastrados por los proyectos de catastro y legalización de tierras en Petén

No.	Nombre Proyecto	Número de predios*	Número de predios efectivos**	Área de los predios (ha)**	Ejecutor
1	PDS-BID-Mopán	793	756	54,662	NOVOTECNI
2	CARE Mopán	1,141	1,208	72,809	CARE
3	Tayazal	643	629	50,558	ALBORA, S.A.
5	Laguna Perdida II	1,024	887	57,405	ALBORA, S.A.
6	Laguna Perdida I	755	710	46,821	DISCONSA
7	Aguateca Complejo II	924	773	55,915	PROSELVA
8	San Román Complejo I	1,373	1,292	43,554	PROSELVA
9	San Román Sur	1,030	932	29,465	ALBORA, S.A.
10	San Luis Oeste	2,190	2,119	85,695	ALBORA, S.A.
11	Complejo III y IV	628	559	32,153	MAGA/PROSELVA
12	Complejo III y IV (Grano De Oro-Machaquilá)	SD	SD	SD	MAGA/PROSELVA
13	Complejo III y IV (Esquipulas-La Champona)	SD	SD	SD	MAGA/PROSELVA
14	PAT I	9,083	8,057	592,767	NOVOTECNI
	TOTAL	19,584	17,922	1,121,804	
*Se refiere a los archivos originales entregados por las empresas que ejecutaron los proyectos.					
**Se refiere a polígonos y áreas efectivos después de su limpieza y conversión a polígonos.					

Fuente: Elaboración B. Milián, con base en catastros digitales FYDEP-INTA-FONTIERRAS. No incluye lotes catastrados en los cascos urbanos de las municipalidades.

Con base en la investigación registral realizada, se estima de que hay 20,140 fincas registradas,³² en Petén, que comparadas contra las 29,849 parcelas rurales estimadas por el RIC, que existen actualmente, representan el 68% de predios rurales regularizados hasta 2011, lo que indica a su vez que un 32% del total de predios rurales está aún pendiente de legalizar.³³ Aunque no se tiene un análisis completo de parcelas pendientes, desde un conocimiento etnográfico e histórico, las siguientes áreas son las más problemáticas (Ver Mapa 6):

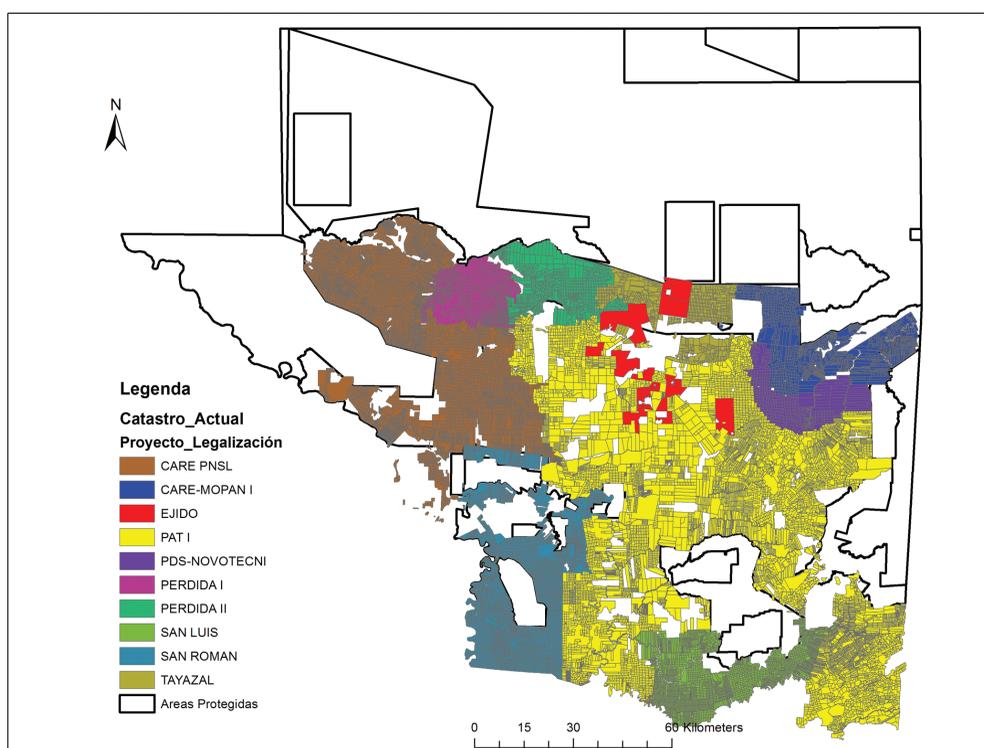
- Área del “baldío” en la parte sur de San Luis y Sayaxché. En esta zona se han ejecutado tres proyectos, entre ellos el PAT I, que dejó 67% de los predios medidos pendientes de legalizar al finalizar el mismo y también 48 núcleos poblados por regularizar para fines de vivienda. Esta área fue un problema legal hasta hace pocos años, porque cuando se delimitaron las tierras bajo el dominio de FYDEP en Petén, y por no conocerse los límites exactos del departamento, esta área quedó fuera de la finca 292 y, al querer legalizarla posteriormente, se encontró que no formaba parte de ninguna de las dos fincas originales. Este problema se subsanó recientemente al integrar esta área –conocida como “baldío”– como parte de la finca 292 folio 29 libro 3 de Petén, posibilitando de esta manera la legalización de los predios que contiene.
- Áreas protegidas. Los proyectos de legalización realizaron el catastro y legalización de las zonas de amortiguamiento de la Reserva de la Biosfera Maya y de las Áreas Protegidas del Sur; sin embargo, sólo se logró avanzar en la RBM y en la Reserva Biológica San Román, debido a que el CONAP impidió la continuación de la legalización en las zonas de amortiguamiento, lo cual sí fue permitido entre los años 1994 a 2008. Fue hasta el año 2011 que el FONTIERRAS y el CONAP firmaron un acuerdo que permitió continuar la legalización de la ZAM de la RBM, pero excluyendo

³² Según fuentes disponibles al momento del estudio, la finca matriz 292 tiene 14,062 registros, la finca 253 tiene 4,414 registros y en una tercera finca 255 existen 2,725 registros, que al restarles el 5% de cancelaciones administrativas estimado por medio de la muestra, da el total de 20,140 fincas.

³³ Los datos provienen de la oficina del RIC en Petén.

las otras ZAM en el Sur, generando una situación contradictoria, ya que muchas fincas dentro de estas zonas de amortiguamiento ya estaba legalizadas y a un número menor no se les permitía el mismo derecho. En el sur de Petén, se calcula que la ZAM de los cuatro complejos tiene una extensión de 270,012 ha, y una población de alrededor de 1,000 familias, que aún están pendientes de catastrar y legalizar. (Ver Mapa 6)

Mapa 6 – Proyectos de Legalización y Catastro

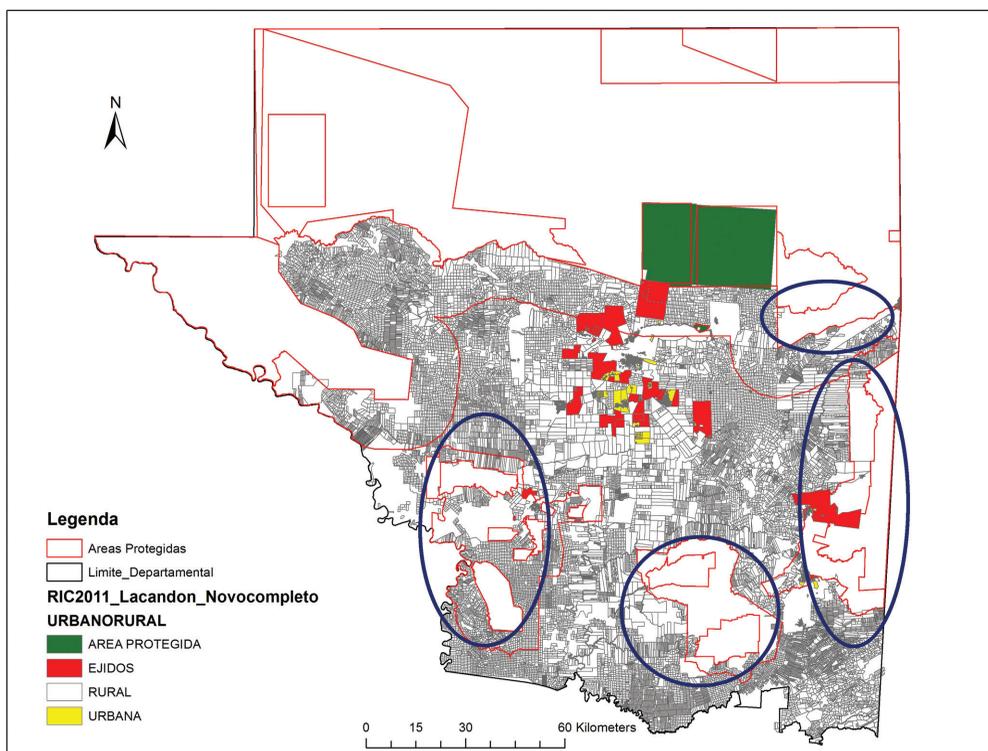


Fuente: Elaboración B. Milián

- Fincas con núcleos poblados para vivienda. Existen alrededor de 230 fincas en todo Petén donde se asientan núcleos poblados, que constituyen las “áreas urbanas” de estas comunidades rurales. En ellas habitan alrededor de 30,000 personas que no cuentan con catastro y cuyos lotes urbanos no están legalizados.

Dadas las características burocráticas y onerosas del proceso de legalización, es plausible suponer que la mayoría de los predios faltantes son de campesinos pobres ubicados en comunidades rurales marginadas y en la zona del PAT I, donde las empresas contratadas no fueron obligadas a registrar las fincas, al contrario de lo ocurrido en la mayoría de los otros proyectos de legalización, en los cuales la meta final exigida en los contratos era la escrituración de las parcelas, lo cual conllevó alcanzar altos niveles de cumplimiento. En el caso del PAT I se aplicó una normativa técnica más estricta, lo cual aumentó la calidad del catastro, pero redujo el cumplimiento de las metas de rendimiento en cuanto a legalización se refiere.

Mapa 7 – Áreas pendientes de ser catastradas

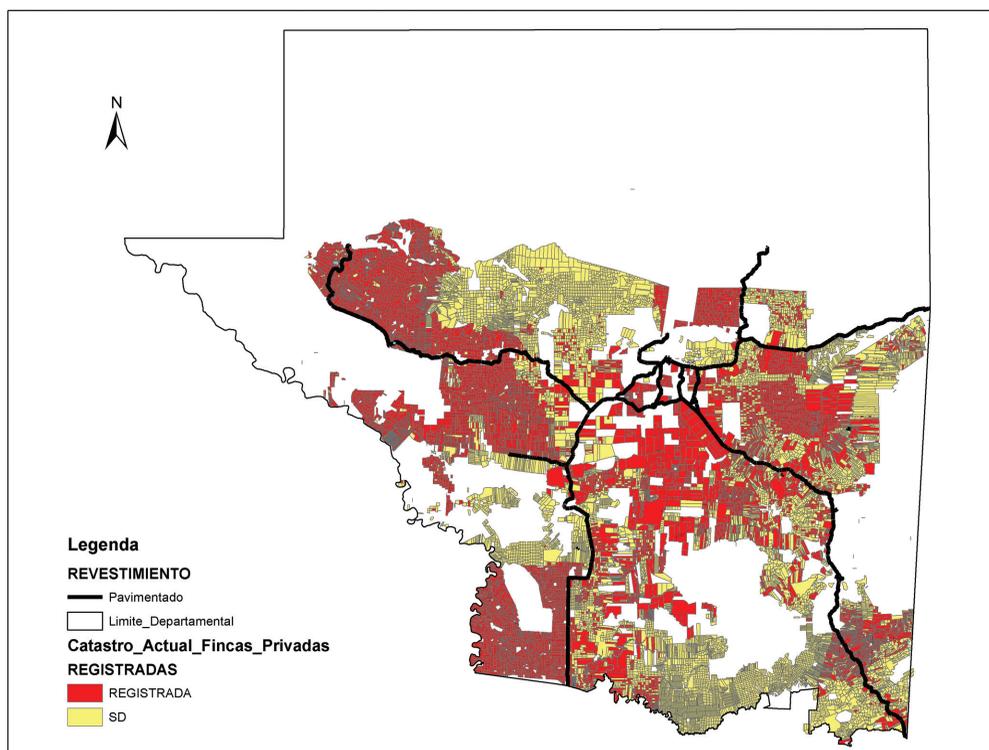


Fuente: Elaboración B. Milián.

El Mapa 8 muestra un sesgo importante entre predios registrados y cercanía a infraestructura vial, lo cual confirma que, al igual que en

tiempos del FYDEP, la titulación ha avanzado más en zonas de inversión estratégica que en las zonas desconectadas, en su mayoría zonas de ubicación de las comunidades campesinas.

Mapa 8— Muestra de Fincas Registradas en Petén e infraestructura vial



Fuente: Elaboración B. Milián, en base al RGP y catastros digitales

Entre las entidades claves vinculadas al PAT I y, en general, al proceso de regularización de tierras figuraban: UTJ-PROTIERRA, el antecesor del RIC (a cargo del catastro); el Registro General de la Propiedad, FONTIERRAS (a cargo de la legalización de las tierras nacionales), las municipalidades (a cargo de la legalización de los cascos urbanos y ejidos municipales) y CONTIERRA, el antecesor de la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA, a cargo de la mediación de conflictos).

Aparte de representar un proceso largo y tedioso, el procedimiento obligatorio actual significa involucrar a cuatro instituciones diferentes (RIC, INAB, FONTIERRAS, RGP) y dos más en algunos casos (SAA y CONAP) y altos costos, no solamente por los gastos formales (Ver Cuadro 5), sino por la movilización constante necesaria para encaminar estos procedimientos administrativos.³⁴

Según los requerimientos actuales del FONTIERRAS, cada expediente conlleva 18 pasos que se pueden resumir de la manera siguiente:

1. Se ingresa el expediente con los requisitos completos.³⁵
2. Se traslada a la dirección de regularización para dar la resolución de admisión y con ello se ingresa a la base de datos.
3. Se realiza el análisis jurídico; si no pasa, se traslada al archivo hasta completarlo y se emite una notificación que debe ser recogida por el interesado, porque FONTIERRAS no la envía.
4. Se traslada al archivo para adjuntarle antecedentes legales.
5. Se traslada a contabilidad para adjuntarle antecedentes contables.
6. Se traslada al área técnica para que se realice la ubicación catastral. Con base en los resultados de la ubicación catastral, se traslada al departamento jurídico para determinar si existen afectados o registros de solicitantes anteriores, declarando el expediente en conflicto.
7. Si los afectados no poseen antecedentes legales o contables, el departamento jurídico deberá dictaminar para que el área técnica realice la inspección real y física de la parcela, constatando que el solicitante esté en posesión del predio y que no se observan conflictos.

³⁴ En tiempos del FYDEP, Norman Schwartz observaba de que, además de aplicar una tasa más alta a pequeños parcelarios (Q 9.60 por ha comparado con Q 7.50-Q 8.50 cobrado a propietarios afluentes) y requerir hasta certificados médicos, los topógrafos les exigían gastos de comida, transporte, inclusive propinas, todo lo cual implicaba un sistema de tributo regresivo. Véase Cuadro 2 de Schwartz, 1987.

³⁵ La colección de todos los requisitos personales formales representa la mayor dificultad para campesinos. Entre ellos, cédulas de vecindad y certificados de nacimiento del solicitante y de sus familiares (esposa, hijos).

8. El área técnica realiza el visto bueno del plano, el cual actualmente deberá tener asignado el código de clasificación catastral y el visto bueno del plano de parte del RIC. Si no contiene dichos requisitos se envía al archivo, hasta que sean presentados y adjuntados al expediente.
9. Se realiza el estudio socio-económico del solicitante.
10. Se valoriza la tierra³⁶ y se emite la orden de pago de la tierra.
11. Se realiza un análisis jurídico.
12. Se adjunta el dictamen del INAB, conteniendo el Estudio de Capacidad de Uso de la Tierra (ECUT), según artículo 44 de la Ley Forestal.
13. Si procede, se traslada a la Dirección de Regularización para que emita el dictamen y la resolución de adjudicación.
14. Se adjunta la certificación del RIC con el visto bueno del plano y el pago del arancel que se cobra por servicios, según el área del predio.
15. Se elabora la escritura traslativa de dominio.
16. Se traslada a la Gerencia General a la ciudad de Guatemala para su firma.
17. Se pagan los impuestos a la Superintendencia de Administración Tributaria (SAT).
18. Por último, se hace la inscripción ante el RGP.

Los costos para la legalización de una parcela de una caballería (45 ha) alcanzan aproximadamente los Q 10,000 (alrededor de USD 1,250), (Ver Cuadro 5), lo que equivale para una familia a la “canasta básica alimentaria” de 4 meses y a la “canasta básica vital” de 2.24 meses.³⁷

³⁶ La tabla de valores para el pago de la tierra establece un valor de Q.50.00 por hectárea hasta 90 ha. y a partir de la 91 ha. tiene un valor de Q 250.00 la hectárea, cuando se hace un solo pago para cancelar la tierra se realiza un descuento del 10%.

³⁷ La Canasta Básica Alimentaria (CBA) incluye 26 productos, para una familia de 5.38 personas; la Canasta Básica Vital (CBV) incluye, además del costo de la CBA, servicios de salud, educación y vivienda para el mismo tamaño de familia.

Por otro lado, para una familia *en situación de pobreza*, los costos de la legalización de una parcela de 45 ha, equivalen a más del total de sus alimentos anuales (Q 9,030.93: Q 10,000, es decir, una relación de 1:1.10) y para una familia *en situación de pobreza extrema* a sus alimentos de más de dos años (Q 4,380: Q 10,000, es decir 1: 2.28).³⁸

Cuadro 5—Costos de regularización de una caballería

Medición	Q 1,400
Servicios de procuración por parte de una empresa privada*	Q 3,500
Pago de arancel RIC (nuevo impuesto)	Q 1,250
Pago de la tierra a FONTIERRAS*	Q 2,250
Pago de IVA a la SAT	Q 270
Pago de la escritura	Q 1,000
Pago al RGP por el registro	Q 230
Total (USD 1,285)	Q 9,900

Fuente: Elaboración J. Penados 2012

* Nota: Por lo regular Q 50 por ha, pero si la parcela mide más de 90 has., puede cobrar Q 250 por ha.

Durante el régimen del INTA, era responsabilidad de las empresas contratadas u ONG's delegadas la conformación de los expedientes de calidades y se pedía a los usuarios que colaboraran con entregar los documentos, pero en los casos en los que no los presentaban, la empresa tenía que contratar a una persona para que los consiguiera, ya que el período contractual era muy corto para entregar resultados. Actualmente, sólo la Pastoral de la Tierra apoya a los grupos campesinos en conseguir los documentos para la conformación de expedientes y dar acompañamiento en el FONTIERRAS, especialmente en comunidades de la zona sur (municipio de San Luis).

Durante la ejecución del PAT I, se apoyó a la medición de lotes urba-

³⁸ Datos del INE: ENCOVI 2011, para Petén.

nos y a la elaboración de catastros multifinalitarios para las municipalidades, facilitando de esta manera el cobro del IUSI. Otra contribución de dicho apoyo fue la agilización de la titulación de lotes urbanos y el incremento en el pago de parte de los beneficiarios.

Sin embargo, debido a un cambio en los procedimientos del RIC en 2010 para enlazar las bases del RIC y del RGP, las parcelas previamente catastradas por todos los proyectos (incluido el mismo PAT I) pero pendientes de legalización, requerirán un código catastral, el cual puede ser elaborado en base de un dibujo sencillo de su predio, aunque en la práctica actual se cree que las parcelas tendrán que ser remediadas por servicios privados para conseguir dicho código.

Al respecto de este enlace, RIC-RGP, un aspecto destacado en la evaluación del PAT I por parte del Grupo de Evaluación Independiente del Banco Mundial, representaba la falta de integración de las plataformas de información del RIC (el catastro basado en parcelas) y del RGP (un registro basado en escrituras) —uno de los resultados esperados claves del proyecto.³⁹ Se elaboraron diseños que nunca fueron llevados a la práctica, representando una inversión perdida.⁴⁰ Esta falta de conexión entre el Registro y el Catastro imposibilita una actualización en tiempo real del mismo, por lo cual el catastro que se utiliza en el RGP está desactualizado.

³⁹ Banco Mundial, 2010, p.6.

⁴⁰ *Ibidem*.

5. Dinámicas agrarias contemporáneas

Aunque no se contemplaba una redistribución o restitución de tierras, los proyectos pretendían apoyar la consecución de diferentes metas sociales. El supuesto central era de que el catastro y la regularización de tierras daría certeza jurídica a los beneficiarios, principalmente a la población campesina de Petén, y esto promovería cambios positivos y ambientalmente sostenibles en las prácticas del uso de los recursos naturales, en la planificación territorial y en la inversión en mejoras a las parcelas adjudicadas, debido a un mayor acceso a crédito y por la resolución de los conflictos. Dentro del contexto posterior a los Acuerdos de Paz, se esperaba que estas mejoras beneficiaran a toda la población con consideración especial de los pueblos indígenas y mujeres campesinas. A continuación se examinan cada una de estas seis hipótesis.

5.1 Cambios en la estructura agraria y propiedad de la tierra

Como se plantea en la introducción, la estructura agraria petenera históricamente ha sido concentrada resultado de la forma en la cual el FYDEP adjudicó grandes extensiones de tierra a pocos propietarios –8% de propietarios poseían el 43% del área.⁴¹ Según los registros del FYDEP, muchas de estas propiedades nunca fueron posesionadas o utilizadas, y muchas de ellas fueron ocupadas y subdivididas por nuevos posesionarios que posteriormente intentaron legalizarlas a su favor.

El tamaño promedio general de parcelas entregadas por el FYDEP fue de 91 ha, por parcela (2 caballerías). Las zonas aptas para agricultura tenían áreas menores que aquellas áreas aptas para ganadería. A lo largo

⁴¹ Bayron Milián, con base en catastro digital FYDEP-INTA-FONTIERRAS.

de estos años, los valores promedio han cambiado significativamente en el catastro actual, donde el área promedio general es de 56 ha, (1.24 caballerías), indicando un incremento en el número total de parcelas existentes en la actualidad, lo cual puede apreciarse en el Cuadro 6.

Cuadro 6 – Estructura agraria de fincas privadas rurales catastros, FYDEP (1974-1987) y actual (2011)

Rango en hectáreas	Catastro FYDEP				Catastro Actual			
	No. de predios	%	Área (has.)	% del área	No. de predios	%	Área (has.)	% del área
< 7	105	0.62	390	0.03	949	4.11	3623	0.3
7.01 a 22.5	754	4.48	13175	0.86	3,301	14.28	53609	4.1
22.51 a 45	6,428	38.17	223251	14.64	9,126	39.48	322222	24.7
45.01 a 225	8,130	48.28	639545	41.95	9,122	39.46	627818	48.2
225.01 a 675	1,277	7.58	504237	33.07	551	2.38	217543	16.7
> 675.01	145	0.86	144040	9.45	68	0.29	77938	6.0
Total	16,839	100.00	1,524,638	100.00	23,117	100.00	1,302,753	100.00

Fuente: Elaboración B. Milián, con base en catastros digitales FYDEP-INTA-FONTIERRAS.

La estructura agraria de fincas rurales privadas del catastro del FYDEP y del catastro actual puede observarse en los Mapas 9 y 10.⁴²

En términos de desigualdad en el tamaño de las parcelas, el catastro FYDEP muestra una desviación estándar y varianza de casi el doble que el catastro actual, indicando que la forma en que fue adjudicada la tierra originalmente mostraba más diferencias de tamaño que la actual estructura agraria.⁴³ Esto se debe a la forma de adjudicación de parcelas de

⁴² Los bloques de tierra de color gris en los mapas reflejan las parcelas que son tan pequeñas que sus límites se destacan de ésta manera.

⁴³ La desviación estándar en el catastro del FYDEP era 152, la del catastro actual es de

similar tamaño en proyectos de legalización orientados a estimular actividades económicas específicas. Esto se refleja en el catastro FYDEP, que muestra una estructura más homogénea y hasta cierto punto simétrica en algunas partes, con conglomerados de parcelas de similar tamaño en varias regiones, mientras el catastro actual muestra un amplio número de parcelas de menor tamaño en las áreas más alejadas de las carreteras principales y focos de concentración de la tierra cercanos a la carretera que conecta Petén con Izabal y con Alta Verapaz, área de asentamiento q'eqchi', así como en el área del Valle Mopán y el Río San Pedro, indicando un desplazamiento de las economías campesinas locales a áreas marginales y desconectadas y concentración de la tierra alrededor de infraestructura vial y mejores suelos.

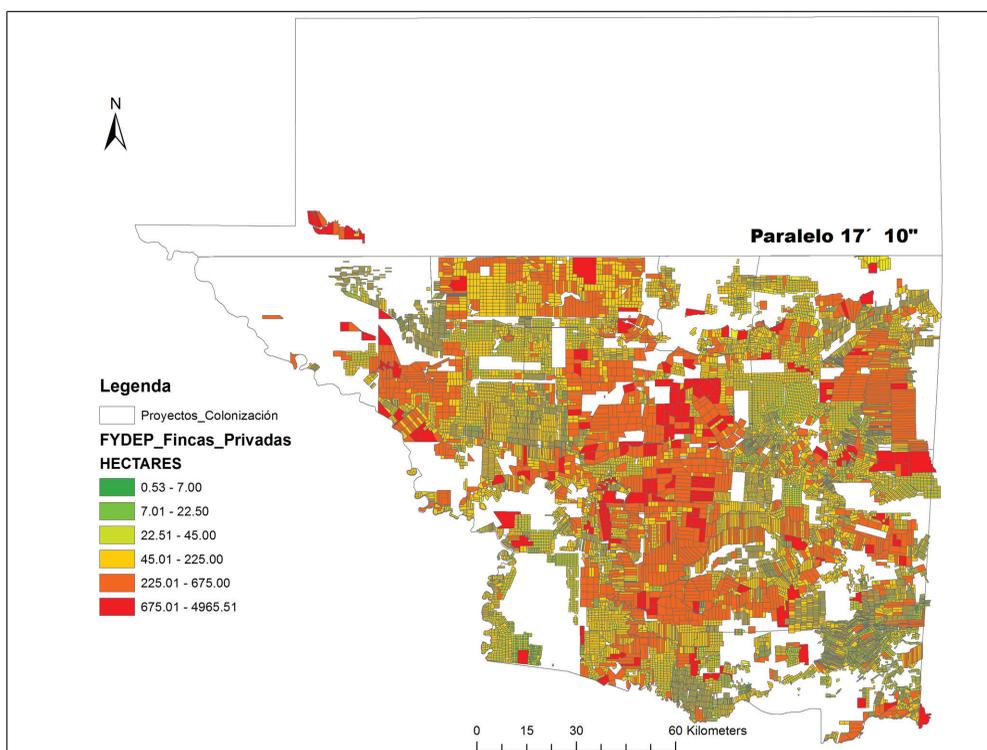
A pesar de las cifras presentadas indicando un incremento en el número total de parcelas existentes en el departamento, no se puede deducir que la concentración de la tierra haya disminuido. Si bien parte de la dinámica expuesta se explica por la subdivisión de parcelas propia de un muy alto crecimiento demográfico hasta hace pocos años, (tanto por la inmigración como por las tasas altas de fecundidad), el aumento de parcelas también es producto de la re-adjudicación de las parcelas originales a comunidades que las colonizaron posteriormente, y del proceso de conversión de zonas que anteriormente se consideraban reservas por el FYDEP y por las municipalidades en nuevas áreas privadas. Por otro lado, la subdivisión de parcelas no siempre significa la diversificación de propietarios, ya que el catastro actual muestra que muchas propiedades están inscritas bajo el mismo nombre o a nombre de miembros de una misma familia, las cuales aglutinadas representarían un latifundio. Finalmente, el catastro dejó de ser actualizado al finalizar el PAT I en 2007⁴⁴, lo cual representó una limitante para la investigación realizada, ya que el fenómeno de concentración de la tierra, producto de la compraventa masiva de fincas observada

105. Las varianzas 25,599 y 12,959, respectivamente. Elaboración B. Milián, con base en catastros digitales FYDEP-INTA-FONTIERRAS-RIC.

⁴⁴ La actualización de la información está considerada en la municipalización del proceso catastral. Sin embargo, las municipalidades no cuentan con las herramientas y la capacitación de personal adecuadas para mantener el registro catastral actualizado.

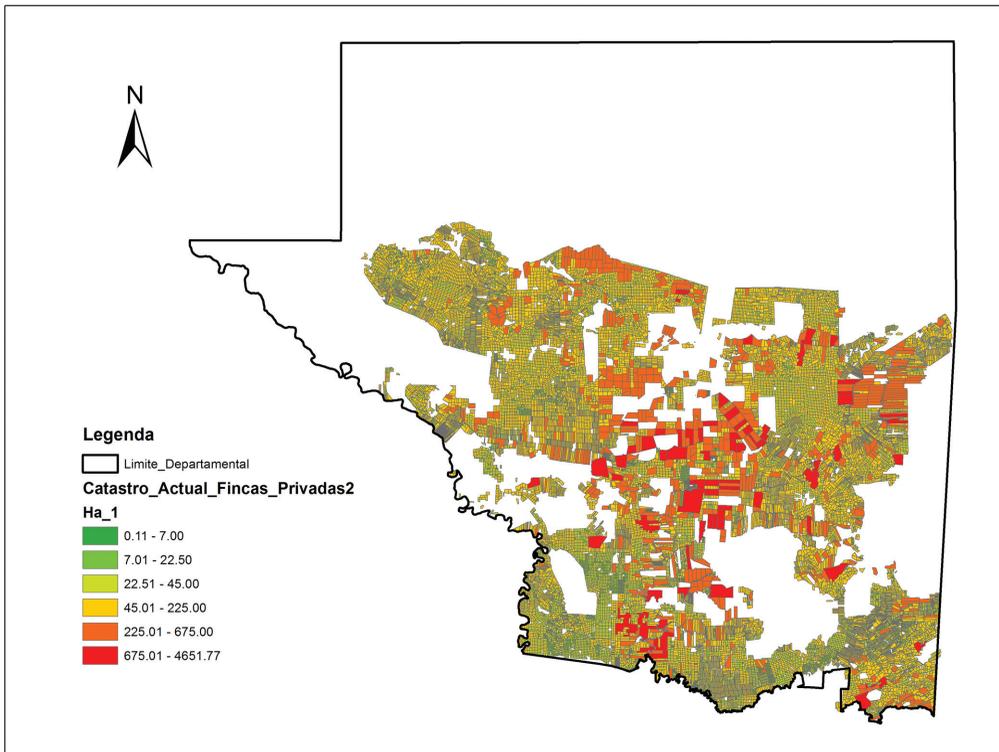
en los últimos años y documentada ampliamente en nuestra encuesta comunitaria y en otros estudios, no pudo ser identificado plenamente en el catastro “actual” del RIC.

Mapa 9—Estructura agraria de fincas rurales privadas adjudicadas por FYDEP, 1974-1987



Fuente: Elaboración B. Milián

Mapa 10—Estructura agraria de fincas rurales privadas según catastro actual, 2011



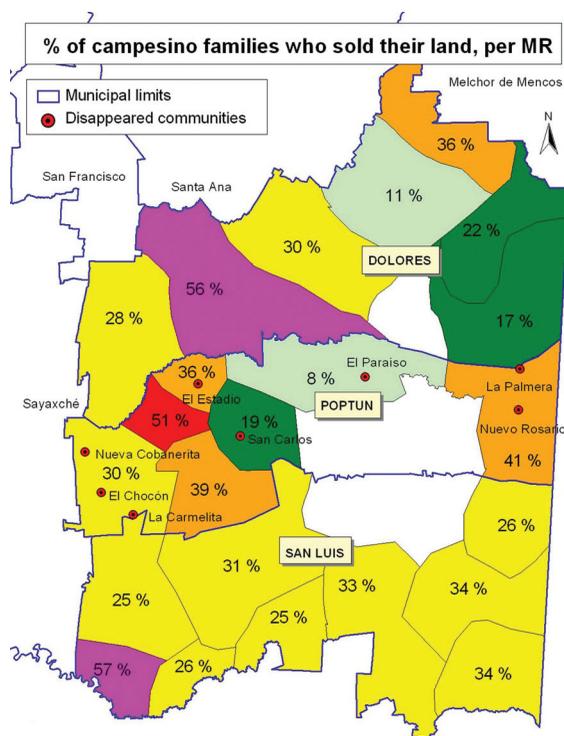
Fuente: Elaboración B. Milián

En este sentido, la masiva compraventa de fincas observada en los últimos años, varía mucho según la región. En el año 2009, la Pastoral de la Tierra, junto a otras ONG's, realizó un censo comunitario completo de los municipios de San Luis, Poptún y Dolores, el cual arrojó que un 30% de parcelarios habían vendido sus parcelas tras la legalización de las mismas. En las 236 comunidades visitadas durante esa investigación, se contabilizó la venta de 63,495 ha, de tierra, correspondientes a 2,326 familias.⁴⁵ Tomando en cuenta el aumento en los precios de la tierra, es probable que muchas de estas familias no hayan tenido los suficientes recursos para comprar otra propiedad cerca de sus comunidades. Por esta razón se presume que, muchas de las familias que han vendido su parcela, han migrado a las áreas protegidas,

⁴⁵ Dürr *et al.*, 2010.

donde todavía se encuentra tierra supuestamente disponible o están alquilando tierras en la misma u otra comunidad.

Mapa 11 – Porcentaje de familias campesinas que vendieron la tierra, por micro-regiones de Dolores, Poptún y San Luis



Fuente: Zander/Dürr, 2011. Las comunidades marcadas con un círculo rojo son las “desaparecidas” por compra-venta completa de su tierra, en algunos casos hasta sus lotes y casas. Los porcentajes se refieren a las familias campesinas que vendieron su tierra.

Esta estimación es menor al porcentaje de venta reportado en la encuesta comunitaria realizada en el presente estudio, que indica que, después de la regularización de 2,891 en todas las comunidades encuestadas, 1,281 ya han sido vendidas (1,164 en forma total y 117 en forma parcial), arrojando un total del 44.31% de parcelas vendidas en todo el departamento, no existiendo diferencias entre comunidades ladinas y q’eqchi’es (Ver Mapa 12 y 13). Este dato es coincidente con el obtenido en el mapeo participativo, que indica que un 45.7% de

parcelas en promedio ha sido vendido en todas las comunidades encuestadas por este estudio (Ver Cuadro 7, columna resaltada). Según la misma encuesta, un 51% de los pobladores de dichas comunidades no cuentan con tierra propia para sembrar, debiendo arrendar o trabajar en parcelas prestadas para poder subsistir, un valor cercano al porcentaje de los que han vendido sus parcelas. El tamaño promedio de parcela vendida es de 47 ha, tamaño típico de tierra posesionada por un familia campesina en Petén.

Cuadro 7—Proporción de parcelas vendidas por comunidad encuestada

No.	Comunidad	Etnicidad	No. de parcelas	No. de vendidas	% vendidas	Área comunidad (en ha.)	Área promedio parcela (en ha.)	Proyecto
1	La Torre	Q	69	66	96	2979	43	SAN ROMAN
2	El Mango	M/L	120	107	89	5393	45	PAT 1
3	La Gloria	L	36	31	86	1687	47	PDS-NOVO-TECNI
4	El Mirador	Q	50	42	84	1832	37	SAN ROMAN
5	La Ceibita	L	51	42	82	1804	35	PAT I
6	La Amistad	L	67	55	82	3271	49	PAT I
7	Yaltutu	L/Q	48	39	81	2313	48	PAT I
8	Tamariz Las Vegas	Q	138	106	77	11,867	86	PERDIDA I
9	El Ventarrón	L	17	13	76	1511	89	PAT I
10	Santiaguito	M/L	67	45	67	2793	42	CARE PNSL
11	San Pedro	L/Q	18	12	67	1049	58	TAYAZAL III
12	La Balsa	Q	75	48	64	1423	19	SAN LUIS
13	La Lucha	L	31	18	58	2183	70	PAT I
14	El Paraíso	L	47	27	57	2968	63	PAT I
15	Santa Amelia	Q	14	8	57	3013	215	MAGA-PRO-SELVA
16	Santo Tomas	L	53	30	57	3370	64	PAT I
17	Eben Ezer	L/Q	85	45	53	735	9	PAT I
18	Las Flores	L	40	21	53	1981	50	CARE PNSL

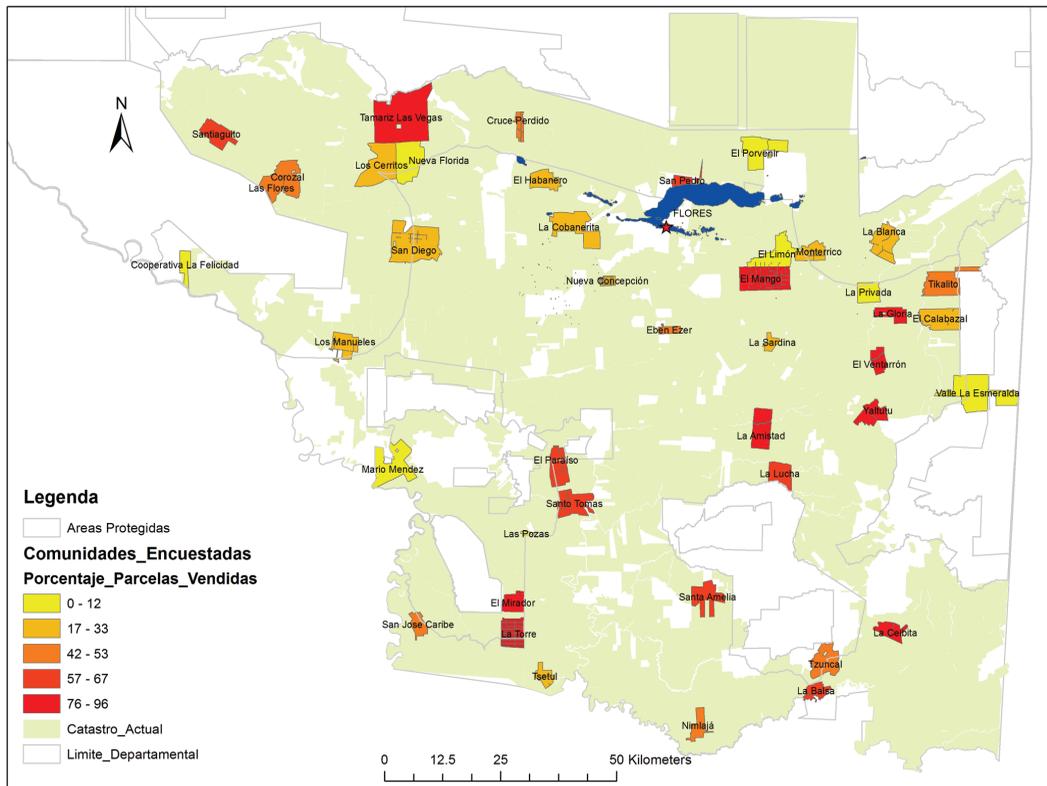
Tierra e Igualdad

19	San José Caribe	Q	32	16	50	1386	43	SAN ROMAN
20	Cruce Perdido	L	22	10	45	948	43	PERDIDA II
21	Tikalito	L	9	4	44	4165	463	CARE-MO-PAN I
22	Tzuncal	Q	97	42	43	3279	34	SAN LUIS
23	Nimlajá	Q	37	16	43	1674	45	SAN LUIS
24	Corozal	Q	57	24	42	3059	54	CARE PNSL
25	La Sardina	L	18	6	33	782	43	PAT I
26	La Cobanerita	Q/L	39	12	31	4660	119	PAT I
27	La Blanca	L	72	22	31	3304	46	CARE-MO-PAN I
28	Los Cerritos	Q	73	21	29	5425	74	PERDIDA I
29	Monterrico	L	41	11	27	2012	49	CARE-MO-PAN I
30	Los Manueles	L	43	11	26	2408	56	CARE PNSL
31	Setul	Q	33	8	24	1218	37	PAT I
32	San Diego	L	156	36	23	7698	49	CARE PNSL
33	Nueva Concepción	L	317	68	21	667	2	PAT I
34	El Habanero	L	37	7	19	2136	58	PAT I
35	El Calabazal	L	41	7	17	3736	91	PAT I
36	Mario Méndez	L	89	11	12	5159	58	SAN ROMAN
37	El Limón	Q	97	11	11	3808	39	PAT I
38	Nueva Florida	L	58	6	10	4775	82	PERDIDA I
39	El Porvenir	L	27	2	7	1990	74	CARE-MO-PAN I
	Total		2,421	1,106	45.7	113,241	47	

Nota: Etnicidad: L-ladino, Q-q'eqchi', M-otros pueblos mayas.

Fuente: Elaboración B. Milián, con base en mapeo participativo comunitario, octubre 2011. Incluye solamente las comunidades con datos catastrales.

Mapa 12—Porcentaje de familias campesinas que vendieron la tierra en las comunidades encuestadas



Fuente: Elaboración B. Milián, con datos de la encuesta comunitaria.

Según lo observado en los últimos años, la dinámica del mercado de tierras en Petén se aceleró durante el proceso de catastro y regularización, lo cual era uno de los efectos esperados del proyecto. En casos frecuentes agentes, tanto locales como los relacionados con los tradicionales grupos de poder, aprovecharon esta situación para comprar derechos aún antes de terminar el proceso lento de legalización.

El análisis espacial de la compra de tierras indica que el factor preponderante para la adquisición de tierras es la cercanía a infraestructura vial (Ver Mapa 8). Adicionalmente, existen otros factores como la disponibilidad de agua —de vital interés para ganaderos—, las condiciones climáticas y la calidad del suelo que hacen ciertas propiedades más deseables que otras, principalmente para el establecimiento de deter-

minados cultivos de exportación. Lo anterior permite apreciar que, en la práctica, los incentivos de mercado se hicieron más fuertes en estas áreas de inversión estratégica, pero sin antes haber implementado estrategias de reconocimiento, protección y fortalecimiento de la propiedad campesina.

Según la encuesta comunitaria realizada, la situación económica precaria de los productores es uno de los factores principales que impulsan la venta de parcelas, seguida por situaciones financieras urgentes ocasionadas por enfermedades o accidentes, el vencimiento de hipotecas, la migración por parte de los parcelarios a otras partes de Petén y a Estados Unidos, presiones de parte de narcotraficantes, ganaderos y agentes de las agroindustrias, o la necesidad de financiar el estudio de los hijos.⁴⁶ Otro factor importante ha sido el fuerte y sostenido aumento de los precios de la tierra, teniendo como ejemplo, la ruta a El Naranjo, en el municipio de La Libertad, donde entre 1977 y 2000 éste fue del 26.5% anual;⁴⁷ en otras regiones como el sur de Petén se ofrecen actualmente a un campesino por una parcela de una caballería (45 ha) entre Q 100,000 y Q 500,000 al contado.⁴⁸ Este incremento sostenido en el precio, impiden en la actualidad la adquisición de tierras por parte de campesinos, pero, a la vez, estimulan la venta por parte de aquellos que ya la poseen.⁴⁹

⁴⁶ Para mayor detalle sobre métodos de presión por quienes quieren comprar ver: Grandia, 2009; Zander/Dürr, 2011; Hurtado y Sánchez, 2011 y Alonso-Fradejas *et al.*, 2011.

⁴⁷ Gould *et al.*, 2006.

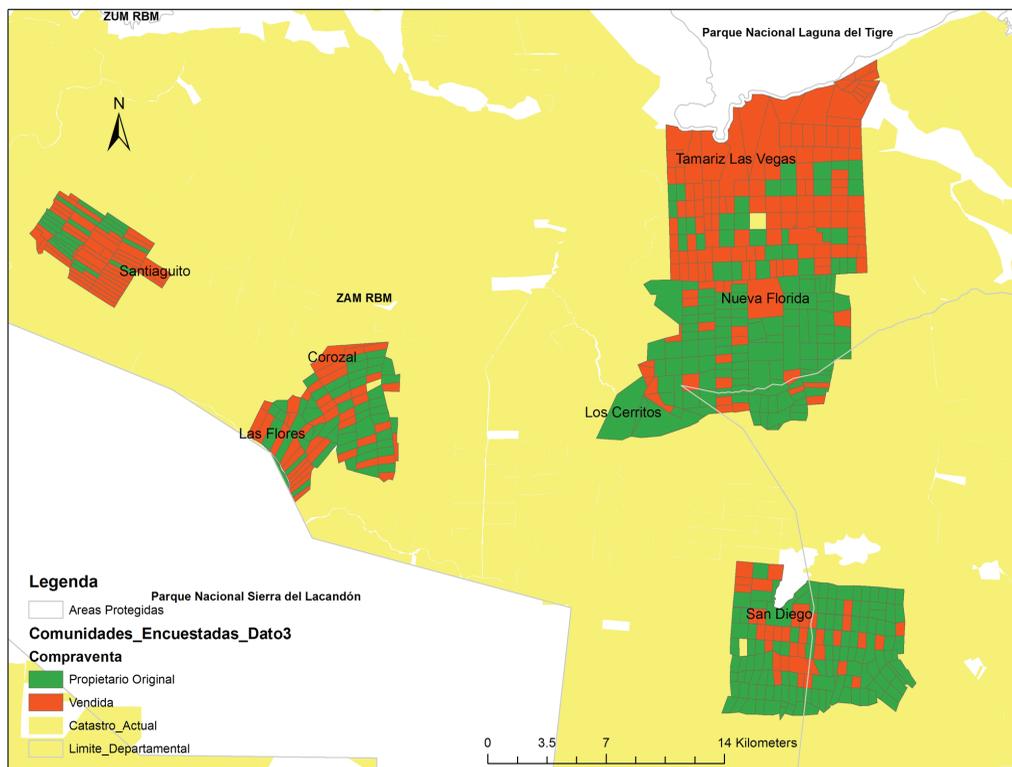
⁴⁸ Zander/Dürr, 2011:38.

⁴⁹ Al tiempo de llegada de las comunidades encuestadas a sus áreas actuales en Petén por los años 1975 a 1985, el precio promedio de una caballería de tierra era de Q 6,000. Este precio subió a Q 70,243 en tiempos de los proyectos de medición por los años 1990 a 2000, es decir su valor inicial se incremento once veces y finalmente la estimación al año 2011 es de Q 615,688 por caballería en promedio en todo Petén, lo cual es cien veces su valor inicial. Existen diferencias entre comunidades y regiones del departamento, debido a diferentes condiciones de acceso, calidad de suelo, actividad económica impulsada, etc. Los precios más altos de venta se reportan en las áreas de Libertad, San Román y San Luis con precios hasta de Q 780,000 por caballería, precisamente en las áreas de expansión agresiva de palma africana y reforestadoras. internacionales; y los más bajos en las áreas de Santa Ana y Mopán con precios de venta de Q 320,000.00 la caballería, donde aún la ganadería se constituye el motor económico principal de la zona.

Existe, además, muchos testimonios captados por medios de comunicación que muestran que a los campesinos se les paga precios mucho menores que los precios reales del mercado de tierras. El uso común de “coyotes” como intermediarios (o sea, gente que sirven como testaferros) también coloca en desventaja a los campesinos en sus negociaciones por conseguir precios mayores.

Sin embargo, en teoría económica clásica, el aumento de precios significa una ganancia en el análisis costo-beneficio. De hecho tomando en cuenta los aumentos de valor de tierra titulada comparada con la no titulada, en la evaluación del PAT I, se calculaba que el proyecto había generado beneficios netos de USD 12.5 millones, correspondiente a USD 5.5 millones en precios de 1998, con un 10% de tasa de descuento más que se había esperado en el diseño del proyecto (RIC, 2007). En el contexto fronterizo como Petén, un alza de precios de tierra ha estimulado una mayor especulación de tierras. Si con el capital ganado por la compra/venta, los beneficiarios anteriores hubieran logrado ganar un empleo permanente, invertir en un negocio, o comprar tierra más productiva en otro lugar se pudiera considerar el aumento del valor de la tierra como un proceso positivo de desarrollo. No obstante hay evidencia etnográfica y anecdótica de que muchos han sido desplazados hacia áreas protegidas, hacia asentamientos urbanos sin fuentes de empleo, y/o producción precarista en tierras alquiladas o prestadas a corto plazo. Según Ybarra *et al.* (2012), los arrendatarios ahora son un 38% de la población campesina de Petén con escaso acceso a 7 manzanas en promedio. Las trayectorias de los medios de vida de la población campesina que ha vendido o han sido obligados a vender requiere más estudio como se detalla más adelante.

Mapa 13—Venta de parcelas en comunidades del municipio La Libertad



Fuente: Elaboración B. Milián, con datos de la encuesta comunitaria.

En algunos casos es una empresa o persona interesada la que compra la tierra directamente (por ejemplo, según el catastro actual, la empresa de palma REPSA ha adquirido 10,526 ha en el municipio de Sayaxché) y en otros es bien conocido el uso de testaferros o “coyotes” como intermediarios para adquirir parcelas. Entre ganaderos es una práctica común registrar un conjunto de parcelas a nombre de diferentes familiares (esposo, hijos, etc.), aumentando las cifras reales de concentración aún más. Otro factor colateral es la creciente narcoactividad en la zona que ha aumentado la concentración de la tierra como medio de lavado de dinero.

Sin dejar de lado la creciente influencia del narcotráfico, es importante recalcar que en muchos casos la venta de tierras es de carácter

voluntario,⁵⁰ aunque como se muestra más adelante, no siempre deseado y por lo tanto prevenible por cambios de políticas y procedimientos en la administración de tierras. Mientras tanto, en el marco de la persistente impunidad de los crímenes violentos en Guatemala y de la negativa inicial de muchas familias a la venta, se ha detectado un cambio notable hacia las ventas coercitivas e incluso violentas.⁵¹ Aunque se habla de la dinamización del mercado de tierra, se observa una dinámica de concentración de la tenencia por varios motivos, entre ellos el fuerte incremento del valor de la tierra que estimula la venta y la degradación de los suelos que aumentan los costos de producción campesina. En ciertos casos no se trata de ventas en sí, sino arreglos de arrendamiento, pero con poca probabilidad de devolución al final del contrato. Por lo general, los compradores son ganaderos, empresas dedicadas al cultivo de palma africana, reforestadoras y frutales (Ver Mapa 14) y, a veces, de narcotraficantes, con algún traslape entre éstas categorías.⁵² De hecho, además de utilizar la ganadería y otras actividades económicas como un escudo para sus negocios ilícitos, éstos junto con las plantaciones de palma africana se están convirtiendo en empresas de negocio real. Así que la cuestión de cual sea la razón principal para la dinamización del mercado de tierras se vuelve una pregunta hipotética.

En cuanto a la palma africana, sólo en el municipio de Sayaxché pasó de tener 465 ha en el año 2000, a 14,986 ha en 2006 y 44,059 ha en 2010. Dado que cinco empresas (familias) son las que concentran el negocio de la palma africana en el país,⁵³ se puede deducir que la expansión de las plantaciones de palma africana constituye un fenómeno

⁵⁰ Existe una tendencia de los nuevos propietarios a formar bloques compactos de parcelas, transformándolas frecuentemente en grandes potreros (véase el Mapa 13).

⁵¹ Para mayor detalle sobre métodos de presión por parte de quienes quieren comprar tierra ver: Grandia, 2009; Zander/Dürr, 2011; Hurtado, 2008 y 2011; y Alonso-Fradejas *et al.*, 2011.

⁵² “La oficina en Guatemala recibió información sobre procesos de compraventa y transferencias individuales de terrenos, principalmente en los departamentos de Izabal y Petén, que acabaron por incrementar el número de familias campesinas sin tierra. Un número importante de estas transferencias de terrenos aparentemente fueron el resultado de amenazas y presiones por parte de algunas compañías de palma africana, dirigidas a forzar a los pequeños propietarios a dar su consentimiento.” Naciones Unidas, 2012:15.

⁵³ Alonso-Fradejas *et al.*, 2011.

concentrador de la tierra, con altas extensiones en pocas manos. Sólo recientemente, a partir de 2010, se ha observado la siembra de palma africana por finqueros particulares que prevén vender el fruto a las plantas procesadoras de las empresas palmicultoras ya establecidas en Petén.⁵⁴

Con relación a la reforestación, destacan las plantaciones de teca, actividad en la cual sólo dos empresas⁵⁵ que forman parte del consorcio *Green Millenium*,⁵⁶ abarcan en conjunto más de 5,670 ha, mismas que aparecen inscritas en el Programa de Incentivos Forestales (PIN-FOR) del INAB,⁵⁷ siendo su expansión apoyada directamente con fondos del gobierno central.

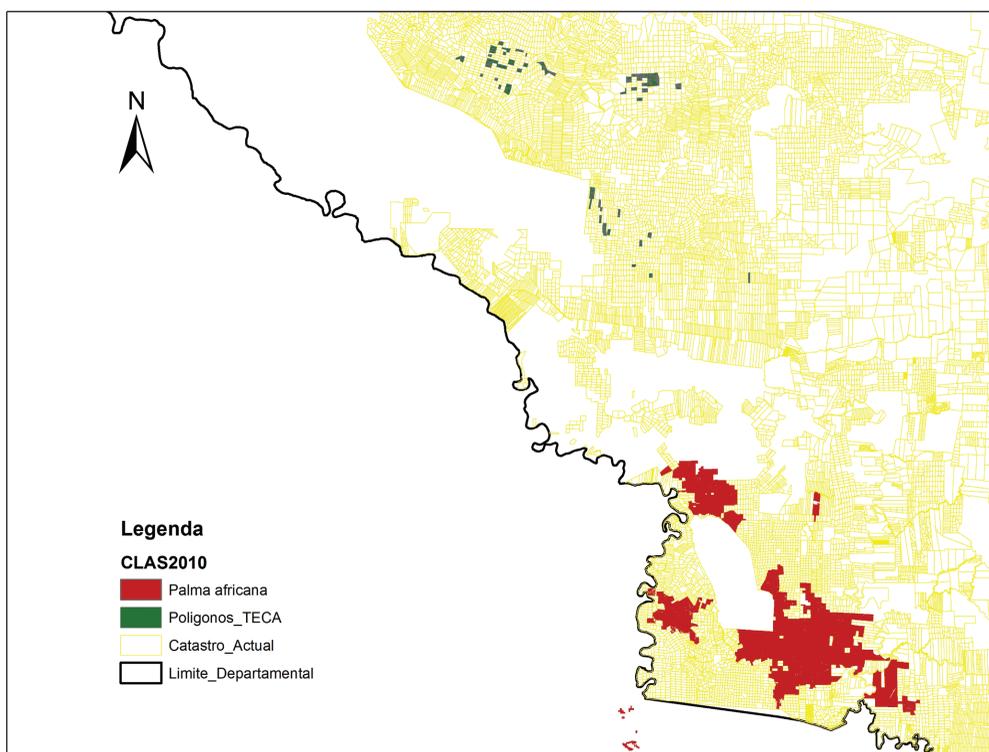
⁵⁴ Ver: Hurtado y Sánchez, 2011.

⁵⁵ Empresa Avícola Los Álamos S.A. y Forestal El Ceibal S.A.

⁵⁶ Es una organización internacional dedicada a la reforestación y proyectos de recursos renovables, que actualmente tiene planificado establecer 40,000 ha para el 2015 en Petén.

⁵⁷ Anónimo, "Grupos de Poder," 2011. Poco antes del comienzo de este estudio se circulaba "virtualmente" este estudio en formato PDF. Por la misma riqueza de los datos disponibles en ese estudio, no se seguía detallar la propiedad por familias asociadas con el narcotráfico .

Mapa 14—Área de plantaciones de palma africana y teca, al año 2010



Fuente: Elaboración B. Milián, con datos de CEMEC. El área de palma y teca en este mapa del suroeste de Petén, en el municipio de Sayaxché abarca 44,059 ha y 3,245 ha, respectivamente, incluyendo arrendamientos y propiedades.

Si bien no se puede encontrar una causalidad lineal entre el proceso de catastro y legalización de tierras y la tendencia reciente de concentración y reconcentración agraria, hay varios factores vinculados al proceso catastral que sugieren una relación importante entre ambos. El catastro reduce los costos de transacción asociados con las compraventas y ha hecho más fácil la identificación y demarcación rápida de las propiedades, lo cual figura como una de sus “ventajas”. Sin embargo, en el contexto actual, se ha convertido en uno de los factores más importantes que facilitan la concentración de la tierra y la pérdida de la misma por las economías campesinas.

Como los proyectos de regularización y catastro no registraban a los propietarios originales sino a quienes tuvieran la posesión actual, mu-

chas propiedades fueron vendidas y compradas con conocimiento de que las mismas podrían ser legalizadas, independientemente de quienes las posesionaran⁵⁸. Así, muchas parcelas fueron compradas sólo con la renuncia de derechos de los poseionarios originales y legalizadas, posteriormente, a favor de los nuevos adquirientes.⁵⁹

Es hasta ahora (2011) que, a partir del aumento alarmante no anticipado de la venta de tierras, la tutela del Estado fue reinstalada nuevamente por un período de 10 años por parte del FONTIERRAS. En el marco de las reformas económicas y del fomento de los mercados de tierra, en 1996 esta tutela fue reducida de 20 a 10 años, solo para ser eliminada definitivamente en 2004 y restablecida en 2011.⁶⁰

De igual manera, la encuesta comunitaria refleja que la venta de tierras ha sido facilitada por el hecho de que la propiedad estuviera reconocida, en la mayor parte de casos, sólo a nombre de una persona de la familia y, principalmente, al del hombre. En esta línea, un estudio de CARE realizado en 2001⁶¹ mostró que el 68% de los beneficiarios en la ZAM de la RBM fueron hombres ladinos, sólo el 16% hombres indígenas y apenas el 3% mujeres indígenas. Si bien eso fue superado por la norma de inscribir la propiedad a nombre de la pareja a partir de 1999 (la copropiedad de la tierra de los cónyuges o convivientes quedó establecida en el artículo 20 de la Ley del Fondo de Tierras o Decreto 24-99), en la práctica el hombre tiene más peso en la decisión de la venta de parcelas que la mujer y, aunque ésta —generalmente más consciente del sustento que la tierra da a la seguridad alimentaria familiar— se oponga, en la mayoría de casos la venta se realiza con o sin su consentimiento.

⁵⁸ El RIC actualmente identifica propietarios, poseedores y tenedores.

⁵⁹ Grandia (2009) documenta varios casos en los cuales campesinos vendieron su tierra antes de la entrada del catastro, por no contar con los recursos económicos para los gastos de legalización. Una forma de evitar este tipo de compra-venta sería el establecimiento de una fecha límite para transacciones antes de iniciar el catastro.

⁶⁰ Aún no se tiene evidencia de si la tutela reinstalada va a limitar la compra-venta, por lo que una investigación futura de tratos sucesorios podría informar sobre la eficacia de esta medida. La evidencia histórica de tiempos de FYDEP implica que el mercado informal de compra/venta seguía a pesar de la tutela de veinte años, si bien la compraventa se aceleró después de su eliminación total.

⁶¹ Cardona/Cigarroa, 2001.

Finalmente, destacan dos motivos clave para la venta de tierras, por relacionarse directamente con los supuestos del PAT I: el primero, que los ingresos actuales de los propietarios campesino, son insuficientes para generar medios de vida con capacidad de satisfacer las necesidades básicas familiares, lo cual es una consecuencia de la falta de políticas complementarias de desarrollo rural que fomenten la agricultura campesina. Como bien se menciona en el informe de cierre del proyecto:

“...uno de los temas fundamentales del proceso de administración de tierras, es el relacionado a la complementariedad de las actividades registrales y catastrales y la formulación de políticas públicas de apoyo, en este caso, lo preceptuado en [la propuesta del proyecto] en relación a la necesidad de implementar programas de asistencia técnica productiva dirigida a los beneficiarios directos del proceso. No hay que perder de vista que estas inversiones se hicieron para que los ciudadanos tuvieran acceso a un adecuado desarrollo. Sin embargo, este tema fue abordado solamente en el marco de la coordinación interinstitucional de la PROTIERRA, por lo que al desaparecer ésta, decayó la complementariedad institucional de seguimiento al catastro con programas de asistencia técnica productiva.”⁶²

Un segundo motivo de venta que cuestiona la validez de las hipótesis del PAT I se refiere al mejor uso de la tierra, ordenamiento territorial y al acceso al financiamiento y a créditos por parte de pequeños productores agrícolas, como se analiza en la sección siguiente.

⁶² RIC, 2007: 20.

5.2 Uso de la tierra y seguridad alimentaria

Uno de los principales supuestos del PAT I y en general de los proyectos de legalización de tierras ha sido la re-orientación de la tierra a su uso más productivo. Se parte de que la falta de claridad en la tenencia y la falta de sistemas transparentes de información sobre tierra han impedido la inversión y el uso adecuado de la tierra, lo que pudiera interpretarse de tres maneras:⁶³

1. Más allá de la producción económica de la tierra, se espera de la legalización un uso más sustentable, con prácticas agrícolas más sanas y, en consecuencia, mejoras en la calidad de la tierra.⁶⁴
2. Bajar la presión ambiental, otro beneficio esperado, se refiere tanto a estas prácticas agrícolas dentro de la finca o a la reforestación por medio de incentivos forestales, como a la reducción de la migración hacia las áreas protegidas.⁶⁵
3. Finalmente, más allá del productor individual, se parte del supuesto de que a nivel macro la regularización iba a mejorar la planificación municipal sobre el uso de la tierra.

En los documentos base del PAT I, no queda muy claro qué uso se considera el más productivo de la tierra,⁶⁶ ni en base a qué estimaciones se define su eventual mayor productividad e intensificación agrícola, procesos que se pueden medir por diferentes variables dependiendo de la meta social esperada: mayor empleo generado por hectárea, mayor ganancia económica por hectárea, o mejor uso ecológico del suelo.⁶⁷

⁶³ Banco Mundial, 1998: 4.

⁶⁴ *Ibidem*, p. 5.

⁶⁵ *Ibidem*, p. 11.

⁶⁶ Esto se explica por el abordaje teórico del proyecto. Para los economistas neoclásicos, con suficiente información, los mercados se encargan de llevar a la tierra a su uso más productivo porque se refleja en su voluntad de pago. Para los planificadores, se basa en potencialidad del suelo, etc. En general, la teoría económica de los mercados de tierras es más neoclásica, pero también tiene algo de planificadora. el diseño de los proyectos de administración de tierras no requieren la definición de cuál es el uso más eficiente, pero se espera que contribuyan para que los gobiernos puedan tener la información para tomar esa decisión.

⁶⁷ Esto se explica por el abordaje teórico del proyecto. Para los economistas neoclásicos, con suficiente información, los mercados se encargan de llevar a la tierra a su uso más productivo

Idealmente, estos son procesos complementarios; sin embargo, existen estudios de cadenas de valor que muestran las implicaciones de diferentes usos de tierra que pueden ser contradictorios para la generación de empleo y riqueza a lo largo de la cadena. A la vez nos devuelven a discusiones en el estudio agrario de la producción relativa de fincas pequeñas familiares y de la agricultura de plantación. Sin entrar en estos debates aún inconclusos a nivel internacional, podemos observar que en Petén, por su gran variabilidad de suelos, el sistema milpa-agroforestería históricamente ha sido más productivo y sostenible que plantaciones de monocultivo. Combinados con los huertos de traspatio que pueden generar hasta 15% del ingreso familiar y posiblemente mejorar el nivel nutricional de la familia, los niños especialmente, el sistema milpa-agroforestería tiene impactos positivos en el suelo y una potencialidad económica importante, ya que combinados con los huertos familiares, son compatibles con los suelos de Petén y los enriquecen a la par de constituirse en medios de cohesión familiar.⁶⁸

Adicionalmente existen estudios de cadenas de valor que muestran las implicaciones de diferentes usos de tierra para la generación de empleo y riqueza a lo largo de la cadena. En las Gráficas 1 y 2 se puede observar que el valor generado por los granos básicos y otros cultivos de la agricultura campesina petenera, fundamentales para la seguridad alimentaria familiar, local y nacional, es relativamente alto. Se plantea el Valor Agregado Bruto como un indicador de eficiencia entre cultivos cuyos rendimientos agronómicos son difícilmente comparables entre sí y se busca construir una variable (el Valor Agregado Bruto Agropecuario) que permite medir la eficiencia económica de cada cultivo/sistema de producción. De este modo el Valor Agregado Bruto Agropecuario por área cultivada es la diferencia entre “el total de las ventas” y el “total de las compras” en el sector productivo agropecuario. Se trata de promedios nacionales (en productos en los que la producción

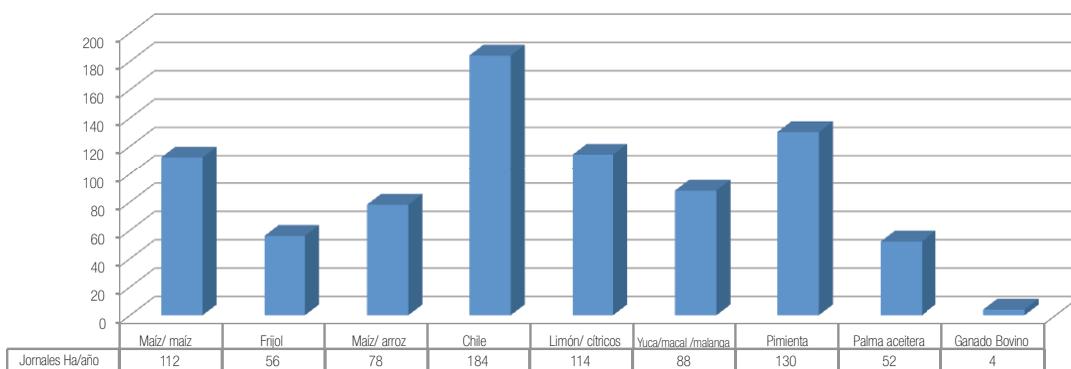
porque se refleja en su voluntad de pago. Para los planificadores, se basa en potencialidad del suelo, etc. En general, la teoría económica de los mercados de tierras es más neoclásica, pero también tiene algo de planificadora. el diseño de los proyectos de administración de tierras no requieren la definición de cuál es el uso más eficiente, pero se espera que contribuyan para que los gobiernos puedan tener la información para tomar esa decisión.

⁶⁸ Corzo y Schwartz, 2008.

en Petén tiene un peso importante sobre la producción nacional). El VAB de cada producto se calculó en base a Intervalos de confianza de 95%. En el caso de caña fueron solamente informaciones de un Ingenio (el más importante en Guatemala en términos de superficie y valor) y en el caso de la palma se trabajó en base a datos de dos empresas, así que no fue posible calcular una desviación estándar.⁶⁹

De hecho, después del chile, un cultivo de poca presencia aún, el frijol y las combinaciones intercaladas maíz/arroz, maíz/maíz y pepitoria/maíz, alcanzan los valores más altos entre los sistemas de cultivo más habituales en Petén. La palma africana queda considerablemente atrás y el ganado bovino resulta representar, con mucha diferencia, el uso de tierra que menos valor agropecuario genera.⁷⁰

Gráfica 1 – Jornales por área cultivada (ha/año) de cultivos familiares, palma africana y ganado bovino en Petén, 2009

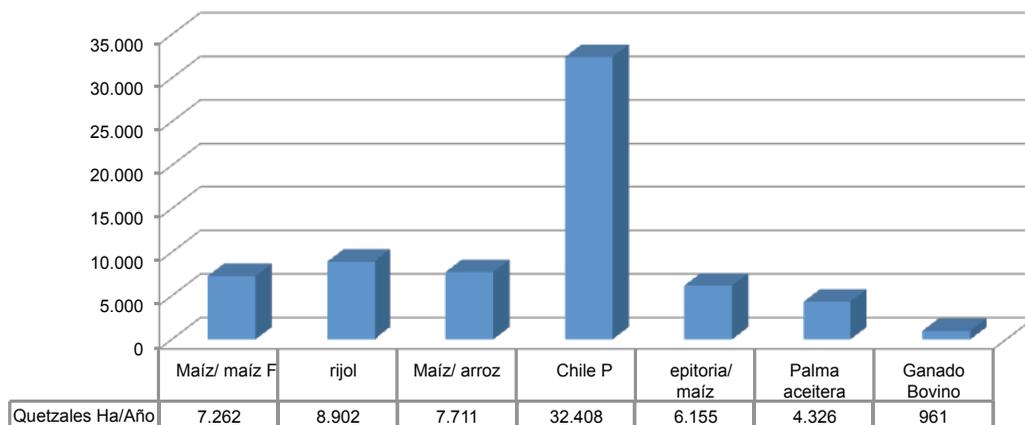


Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas a partir de Dürr *et al.*, 2010 y Dürr, 2011.

⁶⁹ Ver las notas metodológicas y Matrices Input-Output tipo Leontieff Dürr 2011:4 y Anexo.

⁷⁰ Además, la riqueza generada por monocultivos de exportación como la palma y en grandes fincas de ganaderos ausentes no se disfruta donde se produce, sino que se extrae del territorio para retribuir a propietarios que controlan las plantaciones a cientos (si no miles) de kilómetros de distancia. Ver: Kaimowitz, 1995; Schwartz, 1998; Grandia, 2009; SEGEPLAN, 2011; y Alonso-Fradejas *et al.*, 2011.

Gráfica 2— Valor Agregado Bruto Agropecuario⁷¹ por área cultivada (Q/ha) de cultivos familiares, palma africana y ganado bovino en Petén, 2009



Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas a partir de Dürr *et al.* 2010 y Dürr 2011.⁷²

Observando el cambio en el uso de la tierra entre los años 1982 (previo a los proyectos de legalización)⁷³ y 2010 (post- proyectos de legalización), se puede observar la deforestación en relación a tres fenómenos:⁷⁴ primeramente, el avance de la frontera ganadera; luego, la expansión de la palma africana; y tercero, la expansión del sector agropecuario. La disminución de la cobertura de bosque en el Petén corresponde casi exactamente al incremento de pastajes y guamiles resultantes de las actividades agropecuarias, principalmente de la ganadería.) (Ver Cuadro 8 y Gráfica 3). Según un recién estudio de la

⁷¹ Los valores presentados acá fueron extraídos del estudio de las cadenas de producción de los principales productos agropecuarios en las tierras bajas del norte de Guatemala, entre los años 2008 y 2011. Concretamente, se plantea el Valor Agregado Bruto como un indicador de eficiencia entre cultivos cuyos rendimientos agronómicos son difícilmente comparables entre sí y se busca construir una variable (el Valor Agregado Bruto Agropecuario) que permite medir la eficiencia económica de cada cultivo/sistema de producción. De este modo el Valor Agregado Bruto Agropecuario por área cultivada es la diferencia entre “el total de las ventas” y el “total de las compras” en el sector productivo agropecuario.

⁷² Para conocer la metodología del estudio en profundidad, ver Dürr, 2011.

⁷³ Los primeros proyectos de legalización de tierras comenzaron en 1994 en San Román, Sayaxché y en la ruta al Naranjo, La Libertad (CARE).

⁷⁴ Fenómeno observable desde el año 1979 cuando la cobertura boscosa del Petén aún representaba el 84.8% de la superficie del Petén (Saa, 1979), disminuyendo a 50.72% en 2010 (información de CEMEC en 2011).

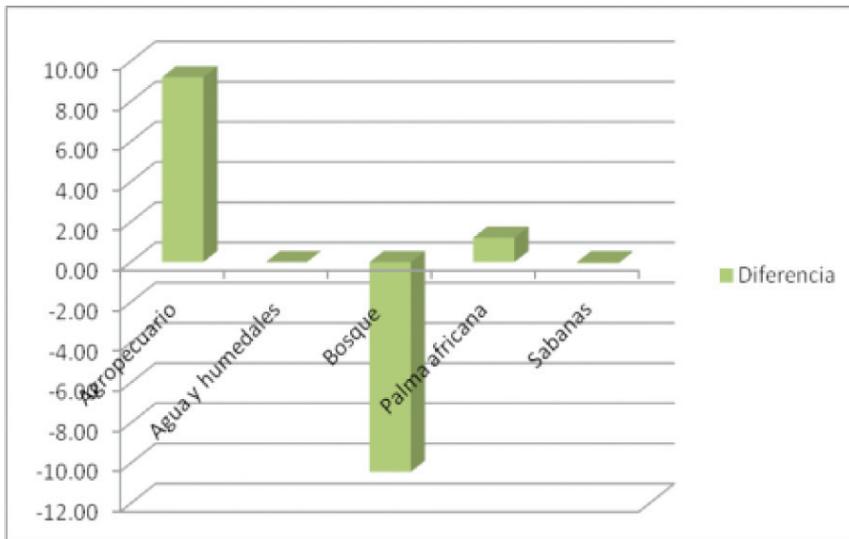
FAO, el porcentaje del ganado bovino del país concentrado en Petén e Izabal incrementó de 29% en 2003 al 45% en 2008. A la vez, en ese mismo periodo acorde estadísticas nacional, el tamaño promedio de finca ganadera aumentó de un promedio de 10.4 manzanas en 2003 a 94.6 manzanas en 2007.⁷⁵

Cuadro 8— Cambios en el uso de la tierra en Petén, 1982–2010

Uso de la Tierra en Petén	Área % 1982	Área % 2000	Área % 2010	Diferencia 1982-2010
Agropecuario	10.6	33.0	42.2	+31.6
Agua y humedales	S.D.	3.8	3.8	S.D.
Bosque	86.3	61.3	50.8	-35.5
Palma africana	0.0	0.0	1.2	+1.2
Sabanas	2.4	1.9	1.9	-0.5
Total	100	100	100	

Fuente: Elaborado por B. Milián, con base en datos de KFW 1992 y CEMEC 2011.

⁷⁵ Carrera y Carrera, 2012:276-77.

Gráfica 3— Cambios en el uso de la tierra en Petén, 2000–2010

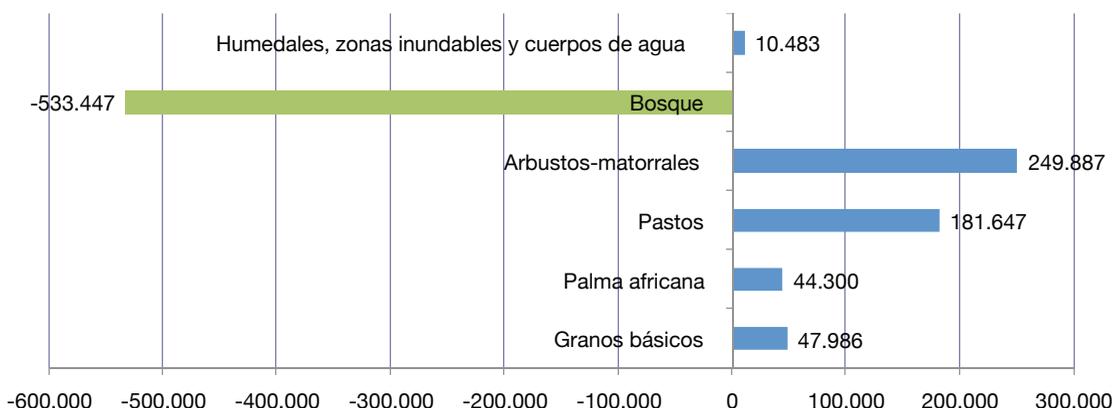
Elaborado por B. Milián, con base en datos de CEMEC 2011.

La diferenciación expresada en la Gráfica 4, entre tierras para ganadería (categorías “arbustos matorrales” y “pastos”) y tierras para granos básicos, ilustra la tendencia dentro del uso agropecuario. Más de medio millón de hectáreas deforestadas, que como muestra la Gráfica 4, se han reorientado básicamente hacia la ganadería y sólo en pequeña parte a granos básicos, a pesar de las intenciones formales planteadas en los planes de los años 70 de “convertir al Petén en el mayor productor de maíz y frijol para el consumo nacional”.⁷⁶ De hecho, mientras apenas el 9% de la superficie deforestada desde 1982 se dedicó al cultivo de granos básicos, el 8.3% se dedicó a plantaciones de palma africana,⁷⁷ y el 81% a la ganadería, principalmente extensiva. (Ver Mapa 15)

⁷⁶ SEGEPLAN, 2011: 21-22.

⁷⁷ De la que se produce aceite cuyo destino es la exportación en un 60-70%, según la propia industria (Alonso-Fradejas *et al.*, 2011:37).

Gráfica 4—Cambios agregados en los usos de la tierra en Petén por categorías (en ha) 1982-2010*



*Palma africana sólo entre los años 2000 y 2010. Las 857 ha de “saldo” quedaron sin lograr ubicarse por la diferencia de escala entre los mapas de 1982 y 2003/2010.

Fuente: Elaborado por A. Fradejas, con base en datos de CEMEC 2011

Asimismo, el informe de cierre del PAT I señala lo siguiente:

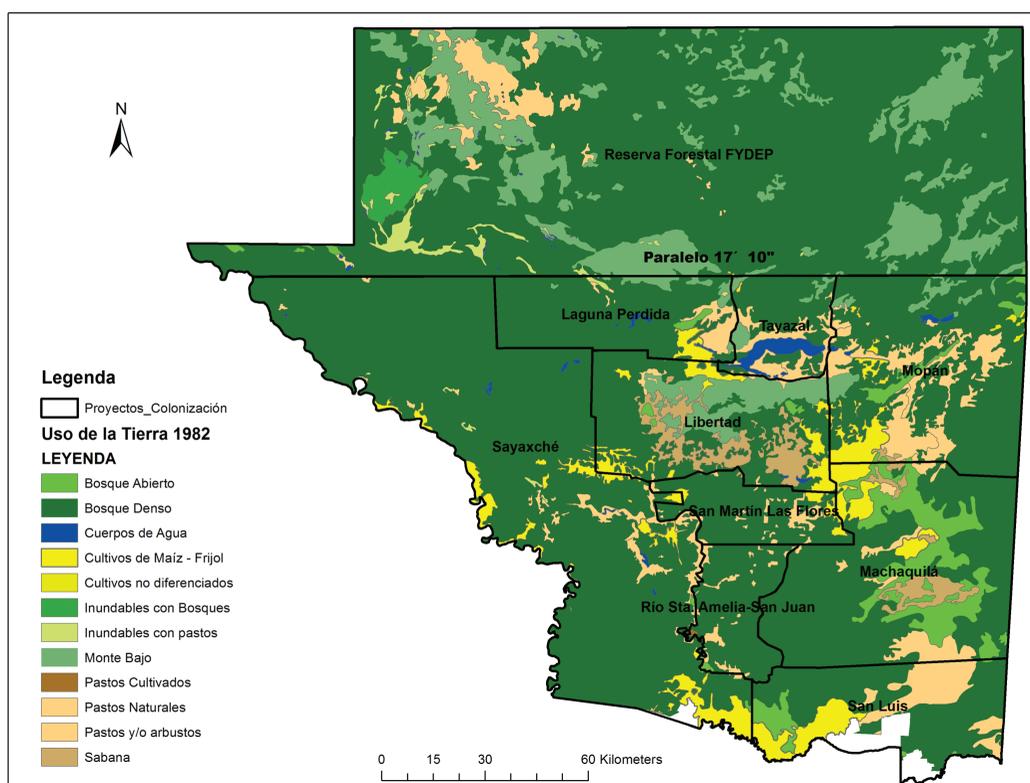
“Los análisis indican que los cambios que se han dado en el tema de las inversiones productivas de largo plazo, sobre todo en áreas rurales, se orientan al hecho que la mayor parte de las unidades productivas están pasando de un uso agropecuario, basado en sistemas de producción en donde se combinan actividades agrícolas, especialmente producción de granos básicos y ganadería extensiva, hacia sistemas de producción destinados exclusivamente a la producción ganadera.”⁷⁸

Por lo tanto, se evidencia que el uso de la tierra se ha reorientado hacia los cultivos y/o actividades que menos valor económico (valor agregado bruto), social (seguridad alimentaria), laboral (número de jornales por área) y cultural (Ver sección 4.6) producen a lo largo de la cadena, todo con el apoyo directo del gobierno central y el crédito bancario privado.

⁷⁸ RIC, 2007: 20.

Al mismo tiempo, al sobreponer el mapa de cambio de uso del suelo sobre el de las áreas protegidas, se visualiza cómo la deforestación ha ido avanzando en general, y en particular en las áreas protegidas, lo cual significa que otro de los supuestos de los programas de legalización y catastro realizados en Petén, que era ayudar a consolidar las áreas protegidas,⁷⁹ no tuvieron ningún efecto sobre la dinámica de cambio del uso del suelo, ya que no pudieron detener el avance de la frontera ganadera y agrícola sobre las mismas. (Ver Mapas 15, 16 y 17)

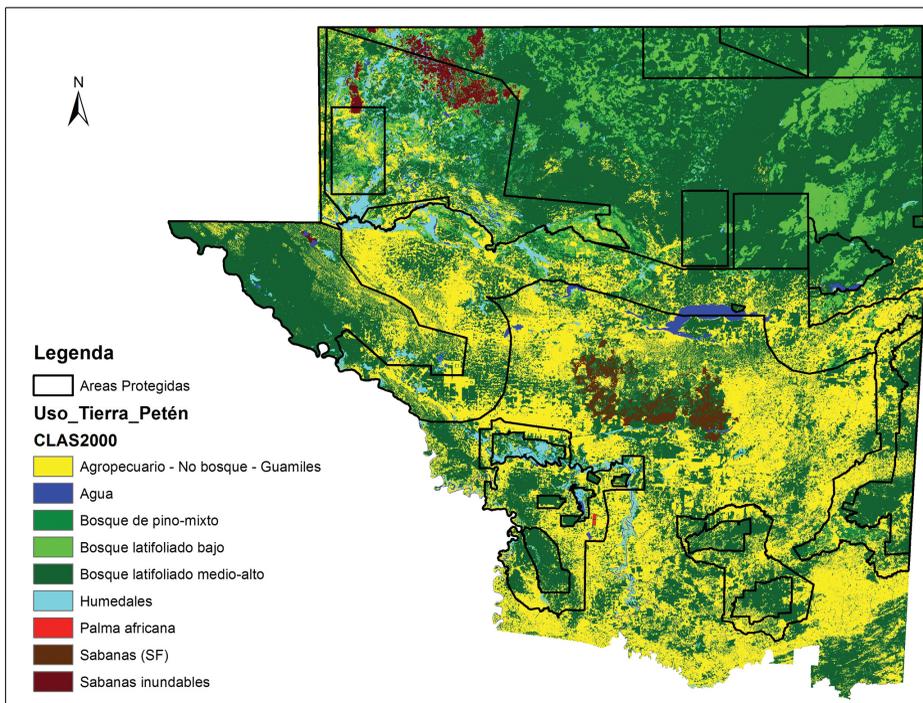
Mapa 15—Uso de la tierra de Petén en 1982 y proyectos de colonización FYDEP



Fuente: Elaboración B. Milián, 2012

⁷⁹ Según fuentes de CONAP, las áreas protegidas son afectadas principalmente por los narco-ganaderos y los campesinos que han vendido y/o perdido su tierra

Mapa 16— Uso de la tierra de Petén en 2000 sobrepuesto sobre áreas protegidas



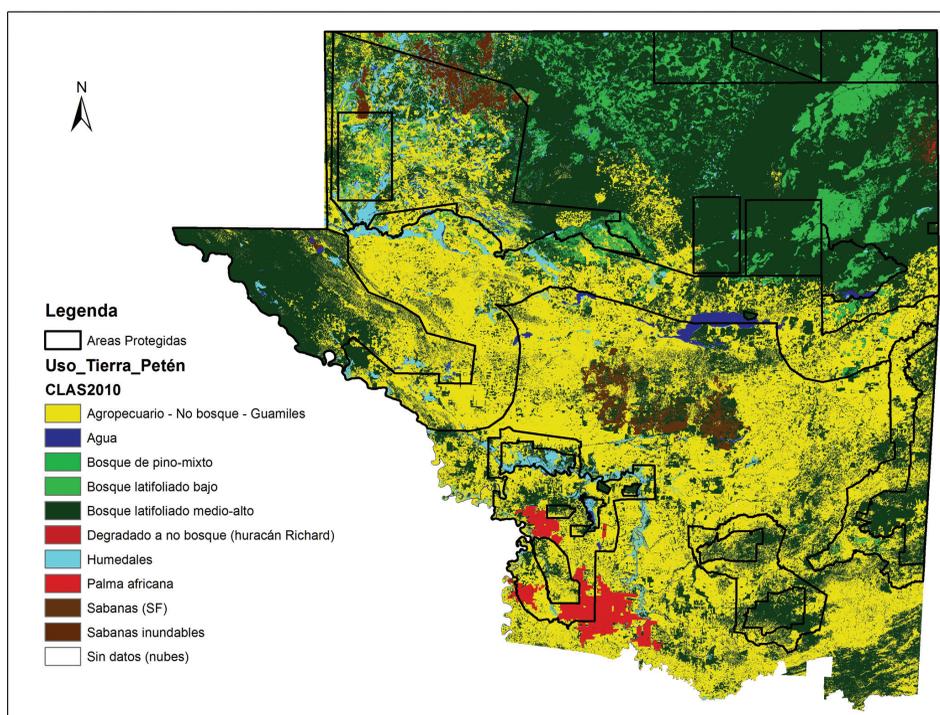
Elaborado por B. Milián, con base en datos de CEMEC 2011.

Considerando que los programas de catastro y legalización de tierras no han reducido las presiones ambientales internas y externas sobre las áreas protegidas, queda la pregunta de qué sucedió con relación a las presiones ambientales dentro de las fincas y si los procesos de legalización han contribuido a prácticas agrícolas más sustentables y/o inversiones en la tierra que mejoren su calidad con la colaboración de otras instituciones como el MAGA o por la iniciativa misma de los propietarios.

¿Qué implica este cambio masivo de uso de la tierra para la economía campesina y seguridad alimentaria? La principal rama de actividad económica durante el periodo evaluado ha sido la agropecuaria, pasando de ocupar al 59.4% de la Población Económicamente Activa (PEA) del Petén en 1989, al 68.0% y 81.7% en los años 2002 y 2011

respectivamente.⁸⁰ El anterior es un claro indicador tanto del peso de las actividades de base agropecuaria en la economía petenera, como de la ausencia y/o debilidad de otros sectores significativos de actividad económica, como el comercio o el turismo. De hecho, los pequeños productores de Petén abastecen una quinta parte de la producción nacional de maíz y una cuarta parte de la producción de frijol.⁸¹

Mapa 17—Uso de la tierra de Petén en 2010 sobrepuesto sobre áreas protegidas



Fuente: Elaborado por B. Milián, con base en datos de CEMEC 2011.

El maíz (blanco) es el cultivo principal de la agricultura en el Petén. El 47.6% de todas las tierras cultivables aptas para la producción de maíz en Guatemala, se ubican en departamento,⁸² por lo cual Petén

⁸⁰ INE: Encuesta Nacional de Empleo de 1989, Censo Nacional de Población 2002 y Encuesta sobre Condiciones de Vida 2011

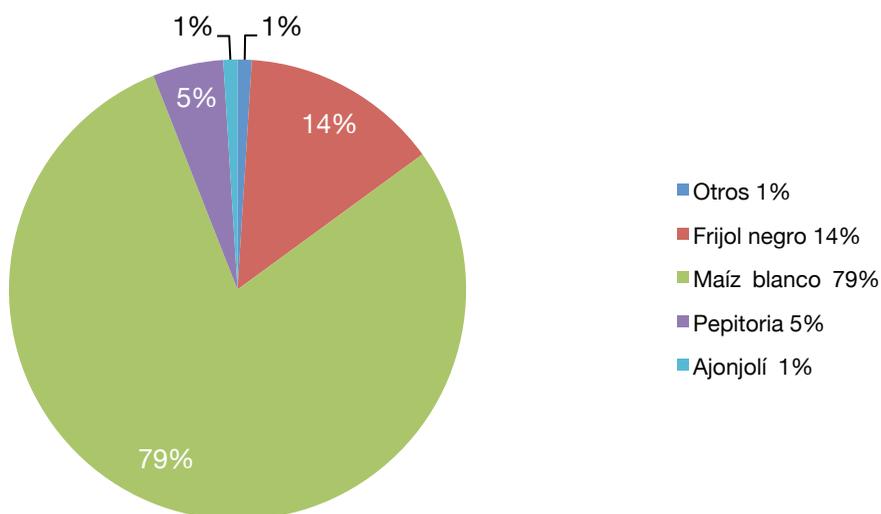
⁸¹ Carrera y Carrera, 2012:280.

⁸² MAGA, 2011:5.

ha sido concebido como “el granero del país”. De hecho el 18.4% del área sembrada con maíz blanco en todo el país se concentra en Petén (2002).⁸³ De acuerdo con las entrevistas sostenidas con actores calificados, públicos y privados, así como en base a la observación directa en campo y a diferentes trabajos recientes sobre las economías rurales del Petén,⁸⁴ la mayoría de la producción maicera del departamento proviene de la agricultura familiar, principalmente de productores campesinos de (infra)-subsistencia y excedentarios.

La Gráfica 5 muestra cómo en el año 2002 el cultivo de maíz blanco, seguido de lejos por el frijol, ocupaba la mayor parte de la superficie agrícola del Petén.

Gráfica 5— Principales cultivos del Petén en el año 2002



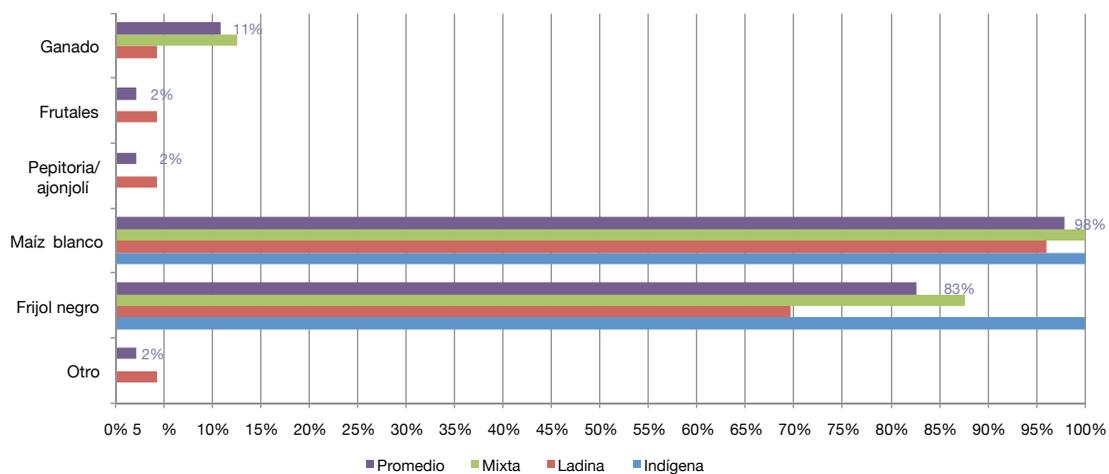
Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas, a partir del Censo Agropecuario del INE 2003 (trabajado en 2002).

⁸³ IV Censo Nacional Agropecuario, de 2003.

⁸⁴ Ver: Corzo, 2011; Alonso-Fradejas *et al.*, 2011; Dürr *et al.*, 2010; Grandia, 2009 e Ybarra, 2009.

Casi una década después, la Gráfica 6 revela que los patrones señalados por el último Censo Agropecuario se mantienen invariables en las economías campesinas:

Gráfica 6—Producción agropecuaria principal en comunidades seleccionadas según composición étnica



Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas, a partir de encuesta comunitaria

Los datos anteriores muestran, no sólo la predominancia del maíz en la producción campesina, sino una baja diversificación productiva que se ha mantenido casi invariable a lo largo de las últimas tres décadas.

De hecho y fortaleciendo los datos de la encuesta realizada, para el 2009 la ENSMI reportó que sólo el 29% de los encuestados sembraba cultivos intercalados con maíz (como el frijol),⁸⁵ y en 2010 se señala que en los municipios de Dolores, Poptún y San Luís “...*además de la poca diversificación en cuanto a los productos comercializados, tampoco existe mayor diversificación en términos de productos para el autoconsumo*”.⁸⁶

⁸⁵ Ybarra *et al.*, 2011:49.

⁸⁶ Dürr *et al.*, 2010:54.

Gráfica 7 – Evolución de los precios mensuales del maíz blanco pagados por el acopiador nacional, enero 2005 a marzo 2011 (en Q)



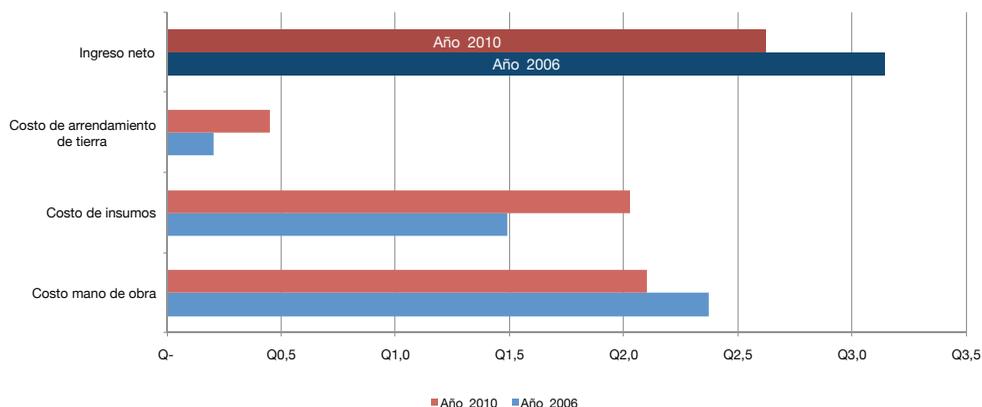
Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas, a partir de UPIE-MAGA y BANGUAT, 2011.

Si bien para la agricultura campesina el cultivo de maíz ha tenido particular importancia,⁸⁷ la falta de diversificación es preocupante en un contexto en el que la producción maicera afronta problemas estructurales. A pesar de que –en sintonía con la evolución en los mercados internacionales– los precios del maíz han aumentado constantemente (Ver Gráfica 7), siguiendo la tendencia de los mercados (financieros) internacionales, los ingresos que trae la venta del maíz han ido bajando, tanto por la pérdida de la productividad de los suelos como por el incremento de los costos de producción, pero principalmente por el incremento en el costo de los insumos (diesel, fertilizantes) y del arrendamientos que varía de Q.286 al Q.714 ha (Ver Gráfica 8).⁸⁸

⁸⁷ El maíz requiere una relativamente menor inversión financiera para su cultivo, es susceptible de almacenarse como reserva alimentaria a lo largo del año, es de fácil comercialización y, consecuentemente, contribuye de manera importante tanto a la seguridad alimentaria familiar como al ingreso monetario.

⁸⁸ Se documentaron aumentos de arrendamiento de Q.286/ha a Q.428/ha en zonas de suelos Clase IV, V y VI y de Q.428/ha a Q.714/ha en zonas con suelos Clase II. Entrevistas en ruta a Bethel, ruta al Naranjo, San Francisco y ruta a Melchor, octubre a noviembre de 2011.

Gráfica 8—Evolución de los costos de producción y del ingreso neto por maíz en Las Cruces, La Libertad, Petén (en Q /Mz), años 2006 y 2010



Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas, a partir de Martínez Guerra, 2011.

El haber perdido la capacidad de autoabastecerse de los parcelarios que vendieron su tierra, y el contexto desfavorable⁸⁹ que afrontan los que aún mantienen sus tierras y producen maíz, resulta que el departamento que históricamente contaba con más “productores netos”⁹⁰ se ha ido convirtiendo en una región de consumidores, que tienen que *comprar* maíz, ya sea durante todo el año (el caso de las familias que no se dedican a la agricultura) o antes de la siguiente cosecha (en el caso de las familias que aún producen). En este último caso pagan, en muchas ocasiones, hasta 3-4 veces el valor por el cual lo vendieron a los intermediarios.

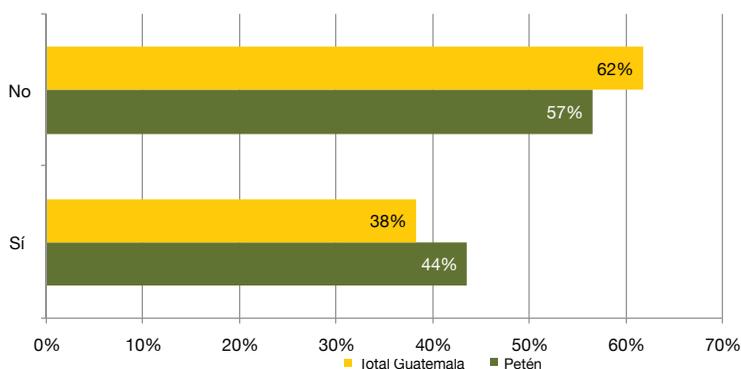
Lo anterior nos explica la paradoja que la Gráfica 9 ilustra, al mostrar cómo el número de familias que se quedó sin alimentos en algún momento del año 2010 en el “granero nacional” petenero es un 6% superior al promedio nacional. El hecho de que el número de familias productoras agropecuarias con algún miembro trabajando para terceros fuera

⁸⁹ Por la falta de opciones para el almacenamiento y manejo post-cosecha del maíz, muchos productores excedentarios venden su maíz (a cualquier precio) durante la cosecha, para evitar pérdidas a causa de las plagas y de los animales.

⁹⁰ Familias que producen más granos (maíz) de los que consumen.

del hogar pasó del 20.2% en el año 2002⁹¹ a un 55% en el año 2011⁹², se puede vincular al fenómeno anteriormente descrito (bajos ingresos por la producción agrícola, en particular la maicera). Sin embargo, las opciones de encontrar empleo fuera de la parcela familiar o más aún, fuera del sector agropecuario, son limitadas.

Gráfica 9— Inseguridad alimentaria a nivel departamental 2010.*



**Respuestas a la pregunta: “En los últimos tres meses, por falta de dinero u otros recursos ¿se quedaron sin alimentos alguna vez en su hogar?”*

Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas, a partir de base de datos ENCOVI 2011 del INE.

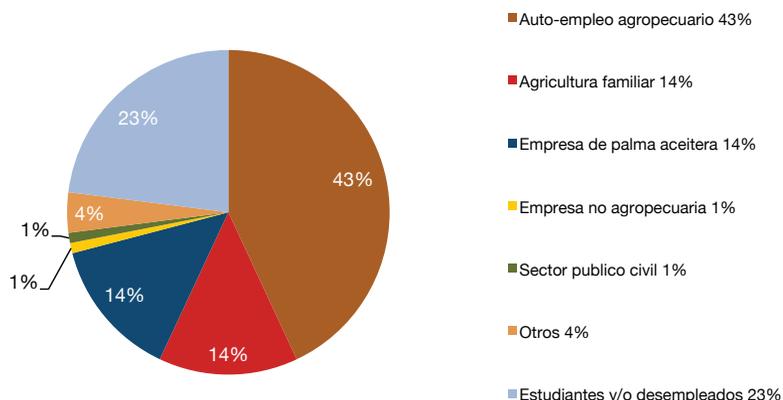
La siguiente gráfica ilustra las fuentes de ocupación desagregadas en el caso de la PEA masculina durante el año 2010 en el municipio de Sayaxché:⁹³

⁹¹ Censo Agropecuario del INE, 2003.

⁹² Según datos de la encuesta comunitaria realizada.

⁹³ Este municipio se puede considerar paradigmático, dado que en él convergen actividades vinculadas a la economía campesina, las plantaciones de palma africana, el ganado y el comercio entre Petén, el resto de Guatemala y México.

Gráfica 10—Fuentes de ocupación de la población masculina económicamente activa en Sayaxché 2010*



* Para el auto-empleo agropecuario se consideró un periodo mínimo de ocupación de seis meses durante el año, mientras que para las ocupaciones “fuera del hogar” el periodo mínimo considerado fue de tres meses. Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas, a partir de Alonso-Fradejas *et al* 2011.

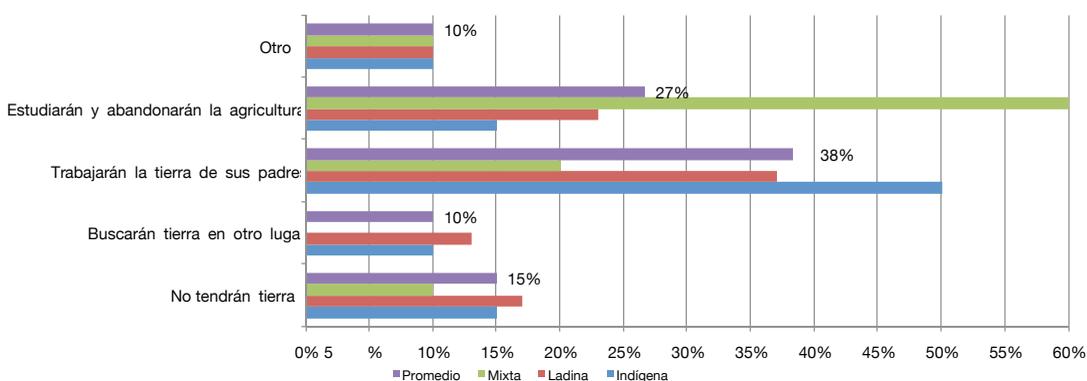
A pesar de que en el año 2010 la palma africana y los pastos para ganadería ocuparon el 37% y 18% respectivamente de la superficie agrícola total de Sayaxché, en la Gráfica 16 puede apreciarse cómo la agricultura familiar acabó empleando hasta el 57% de toda la PEA masculina del municipio (43% auto-empleada y 14% agricultura familiar).⁹⁴

Consecuentemente, la población campesina que vendió y/o perdió sus tierras ante el avance de la ganadería y de la palma africana tras los procesos de legalización de tierras, no logró ubicarse como trabajadores en las fincas y/o en las plantaciones agro-industriales.

⁹⁴ Diferenciando dos categorías de trabajadores/as en la agricultura familiar: 1) auto-empleados/as (campesinos): trabajan menos de tres meses para terceros y; 2) trabajadores/as para terceros en actividades vinculadas a la agricultura familiar: trabajan durante tres o más meses fuera del hogar (o de su parcela, si la tuvieran) para otros campesinos.

Ofreciendo el sector agro-industrial poco y precario empleo,⁹⁵ aún menos posibilidades existen para acceder a oportunidades de empleo no agropecuario. Hace falta una promoción de la diversificación ocupacional para oportunidades reales existentes en la economía rural.⁹⁶ (Ver Gráfica 11)

Gráfica 11 – Expectativas ocupacionales para la próxima generación



Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas, a partir de encuesta comunitaria. De las comunidades donde se llevó a cabo la encuesta, el 33% son mayoritariamente indígenas, el 50% ladinas y el 17% mixtas.

Más que nunca, las opciones fuera de la agricultura se limitan a la migración. Si bien apenas significativa en 1999,⁹⁷ ya en 2002 un

⁹⁵ Los jornales diarios en el campo nunca superan los Q.50 por día, cuando el salario mínimo en 2010 fue de Q.56. De hecho, el salario mínimo durante el año 2010 en Guatemala apenas permitió cubrir en un 83% el costo de la Canasta Básica Alimentaria y en un 45% el costo de la Canasta Básica Vital (INE, 2010). Adicionalmente, el jornal no lleva asociado ningún beneficio en materia de seguridad social. Sobre la cantidad y la calidad del trabajo generado en las plantaciones agro-industriales de palma africana en Petén y Guatemala, ver: Hurtado y Sánchez, 2011 y Alonso-Fradejas *et al.*, 2011.

⁹⁶ Varios encuestados en San Benito, La Libertad y Melchor de Mencos mencionaron que funcionarios de gobierno a la hora de acceder y/o regularizar parcelas de tierra recomendaron la diversificación ocupacional. Como reflejo de ello, una tercera parte de las y los representantes comunitarios encuestados —especialmente en las comunidades mixtas y ladinas— considera que la próxima generación estudiará y abandonará la agricultura.

⁹⁷ Grandia *et al.* (1999) no incluyeron la pregunta sobre la “emigración” desde el Petén a otros países por considerarse poco relevante en esa época a partir de su investigación etnográfica.

15% de los hombres y un 6.2% de las mujeres del Petén vivían en el extranjero,⁹⁸ y para el año 2009 el 31.8% de la población reportó tener al menos un familiar que vive fuera de Guatemala.⁹⁹ De este modo y a pesar de la recesión económica en los países del Norte, el número de hogares receptores de remesas en Petén pasó del 6% en el año 2002, al 8% en el año 2010.¹⁰⁰

En síntesis, la sustitución de la agropecuaria familiar, que viene siendo la principal fuente de sustento y (auto)empleo en Petén, por otras actividades de base agraria incapaces de absorber a la población demandante de empleo (a la que se suma quienes perdieron su tierra), mientras que las oportunidades de empleo no agrario permanecen estancadas y localizadas en la zona conurbana central, resultan en condiciones laborales precarias e ingresos inseguros e insuficientes que tensionan las capacidades de la población rural para acceder a los alimentos y aumentan su vulnerabilidad.¹⁰¹

En principio, no queda duda de que la generalizada titulación de parcelas bajo la figura individual/familiar limita el desempeño del tradicional sistema de agricultura extensiva de tierras, altamente eficiente desde una perspectiva socio-agroecológica¹⁰² y el cual ha demostrado una adaptación histórica a los suelos cársticos del Petén. El Estado, al promover la titulación bajo una figura individual/familiar, solamente lleva a cabo uno de los aspectos necesarios para fortalecer el acceso y la tenencia campesina de la tierra: el de la seguridad jurídica vinculada a los dere-

⁹⁸ Encuesta OIM, 2002:63, en Alonso-Fradejas *et al.*, 2011.

⁹⁹ Ybarra *et al.*, 2011:27.

¹⁰⁰ Elaboración a partir de Encuesta OIM, 2002:120 y bases de datos del Censo de Población 2002 y ENCOVI 2011 del INE.

¹⁰¹ Chambers (1989:11) definió el concepto de vulnerabilidad de manera general como “la exposición a contingencias y tensión, y la dificultad para afrontarlas. Tiene por tanto, dos partes: una externa, de los riesgos, convulsiones y presión a la cual está sometido un individuo, familia [o colectivo]; y una interna, que es la indefensión, esto es, una falta de medios para afrontar [la situación] sin pérdidas perjudiciales”. La vulnerabilidad es, por tanto, un concepto complejo que abarca diferentes componentes, los cuales se manifiestan (o no) de forma diferente en diferentes contextos. Estos componentes de acuerdo con Chambers (1989) integran las dos dimensiones fundamentales de la vulnerabilidad: i) el riesgo; y ii) la falta (o erosión) de capacidades individuales y/o sociales diversas.

¹⁰² Grandia, 2009:156-174 y Palma, 2000.

chos de uso y propiedad. Sin embargo, al no respaldar paralelamente la adaptación productiva de la tierra al nuevo contexto agro-ecológico, necesariamente más intensivo, pues las posibilidades de la rotación del suelo cultivado se reducen a las de un predio fijo en el tiempo, el Estado comete una omisión de cara al efectivo fortalecimiento de las capacidades de la población campesina para mantenerse en la tierra.

De hecho, las “grandes extensiones” adjudicadas en Petén (comparado con otras áreas del país), se explican por la condición no apropiada de los suelos que requieren mayor tiempo de descanso dada su baja productividad y desarrollo físico químico.

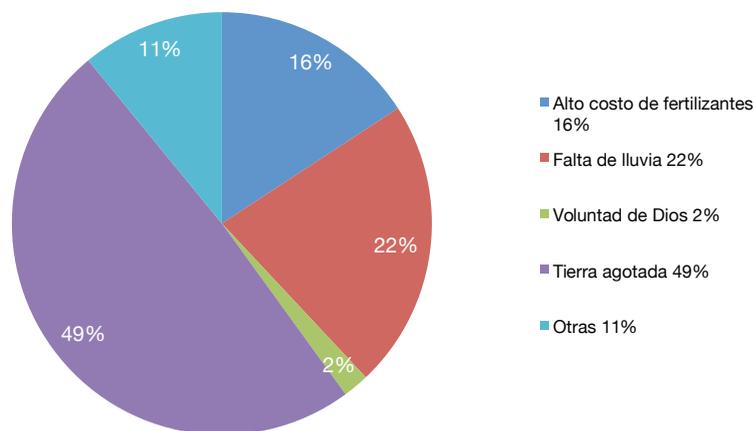
Si bien los rendimientos agrícolas dependen, por lo general, del tándem “fertilidad de la tierra/prácticas de cultivo”, la importancia de la fertilidad de la tierra sobre la productividad agrícola es crucial en los suelos principalmente kársticos del Petén. Generalmente, los mismos productores coincidieron en señalar que la problemática de la fertilidad de la tierra responde a múltiples e interconectados fenómenos como la compactación, la eutrofización por el uso de agroquímicos, la sequía, las inundaciones, el agotamiento del escaso material vegetativo, etc.

Mientras en 1990 la principal problemática planteada en materia agrícola por la población petenera fue la de los “bajos precios”,¹⁰³ veinte años más tarde y tras los procesos de titulación que redirigen el modo de producción agrícola al de la parcela individual con una cantidad de tierra “fija”, la principal problemática planteada en la mitad de la comunidades encuestadas es la pérdida de productividad de los suelos o sea “la tierra agotada”.¹⁰⁴ En tan sólo una de las 46 comunidades se señaló que “la tierra produce igual que siempre” y en las otras 45 observaron que la productividad de sus parcelas es cada vez menor. La “tierra improductiva” se plantea como una de las principales razones para la venta de parcelas por parte de los representantes comunitarios encuestados.

¹⁰³ UNEPET, 1992:59.

¹⁰⁴ Con base en la encuesta comunitaria y entrevistas de campo.

Gráfica 12—Razones de la productividad decreciente de la tierra según el liderazgo comunitario, 2011



Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas, a partir de la encuesta comunitaria

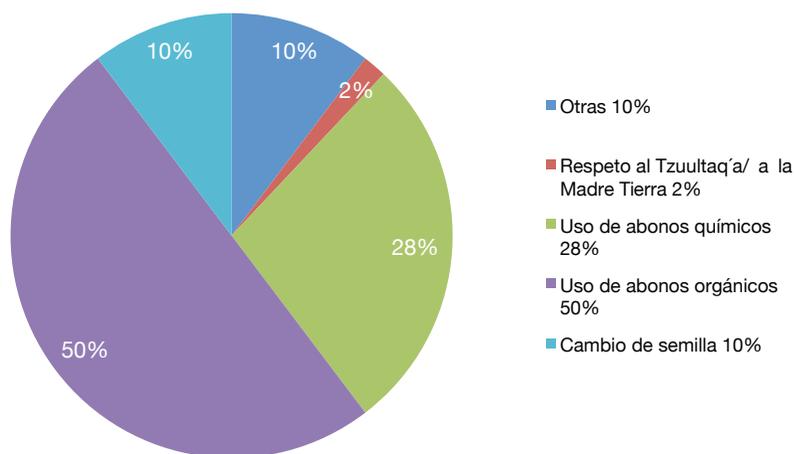
Lo anterior significa que las limitaciones para la práctica del tradicional sistema de agricultura de rotación se traducen en la urgente necesidad de intensificar las prácticas agrícolas y de rescatar la fecundidad de suelos.

Se observan dos estrategias diferentes para hacer frente a la disminución de la producción agrícola, mismas que se aplican desde los años 1990¹⁰⁵ y las cuales pudieron verificarse durante el trabajo de campo. Cabe señalar que ambas estrategias son susceptibles de poderse desplegar en tierras propias, pero no tanto en las tierras arrendadas. Una trata de aumentar la fertilidad de los suelos mediante el uso del frijol abono (*Mucuna spp.*), y es aplicada especialmente en la ruta a El Naranjo y, en general, en el sur-este del departamento. En el año 2009, el 9.1% de todos los productores reportó usar frijol abono, pero en 2011 la mitad de los líderes comunitarios encuestados en la evaluación planteó el uso de abonos orgánicos para mejorar el rendimiento de la tierra.

¹⁰⁵ Ver entre otros Schwartz, 1998; Palma, 2000; Grandia *et al.*, 1999; Shriar, 2001 e Ybarra *et al.*, 2011.

La otra estrategia se dirige a la complementación de la baja producción agrícola familiar con crianza de ganado mayor. El 16% de hogares en la muestra de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENS-MI) de 1999 indicaba poseer ganado,¹⁰⁶ cifra que aumentó en casi un 20% para el año 2009,¹⁰⁷ pero sin tomar en cuenta la expansión del pasto entre ellos y el número creciente de no-ganaderos que siembran pasto para alquilar.¹⁰⁸

Gráfica 13—Planteamientos del liderazgo comunitario sobre cómo mejorar el rendimiento de la tierra



Fuente: Elaboración A. Alonso-Fradejas a partir de encuesta comunitaria.

A pesar de la mucha disposición de mejorar la fertilidad de la tierra, hay poco apoyo por parte del sector público. Este abandono de las políticas y programas de apoyo a la agricultura campesina fue un reclamo recurrente en todo el departamento. Acerca de cómo podría el gobierno apoyar a la solución de la problemática de los rendimientos

¹⁰⁶ Grandia *et al.*, 2001:64.

¹⁰⁷ Ybarra *et al.*, 2011:57.

¹⁰⁸ La expansión ganadera, muchas veces vinculada con la narcoactividad, ha repercutido en que en Petén existan en la actualidad entre 2.3 millones y 2.5 millones de cabezas de ganado vacuno, cuatro veces más que hace 10 años (Prensa Libre, 27-05-2010). Estimaciones del CEMEC reportan hasta tres millones en 2011.

decrecientes, el liderazgo comunitario encuestado apuntó a la “asesoría y asistencia técnica” en un 65% de los casos.¹⁰⁹

La asistencia técnica no sólo se valora por poder apoyar en procesos de intensificación y diversificación productiva, sino también por poder aprovechar mejor los pocos programas públicos que existen. Si bien apenas el 0.4% de los productores del Petén recibieron en 2010 apoyo en forma de insumos agrícolas, han sido los servicios agro-veterinarios privados los que asesoraron la producción, muchas veces considerados inapropiados y/u orientados por fines comerciales y con riesgos para la salud y el medio ambiente por la aplicación de agroquímicos sin precauciones.¹¹⁰ Como veremos en la próxima sección, muy poco de los créditos invertidos se han dado para fortalecer la producción campesina.

5.3 Créditos e inversiones

En la literatura está ampliamente sustentada la necesidad de mejorar las condiciones de accesibilidad a los mercados de crédito como una condición fundamental para que la titulación de tierra promueva mayor equidad y bienestar para las y los pequeños productores. Al mismo tiempo se advierten las consecuencias negativas en caso lo anterior no se dé.

¹⁰⁹ En el 24% de los casos se hicieron “otros planteamientos”, referentes a la necesidad de apoyo en aspectos como la capacitación en producción agrícola sostenible/poco dependiente de insumo externos, la búsqueda de nuevas formas de ganar acceso a la tierra más allá de las planteadas por el mecanismo de “reforma agraria asistida por el mercado” del Fondo de Tierras, la reforestación, la conservación del suelo con abonos foliares, el fomento de la organización productiva/comercial, el manejo post-cosecha, la implementación de sistemas de riego, el desarrollo de proyectos productivos de carácter comunal, el fomento de la organización productiva de las mujeres, o la capacitación y promoción de actividades económicas complementarias de base no agraria; en síntesis, lo planteado en el eje agropecuario de la Política de Desarrollo Rural Integral aprobada a finales de 2009, pero a la cual no se le ha destinado financiamiento.

¹¹⁰ Según grupos focales con productores de La Libertad y Melchor de Mencos. Ver además: Martínez-Guerra, 2011:18 e Ybarra *et al.*, 2011:48.

“...en entornos en los que otros mercados (como los mercados de crédito) imponen distorsiones que ponen en desventaja a los agricultores más pequeños y pobres... [esto] en el mediano y largo plazo... podría implicar una mayor desigualdad.... el posible beneficio por parte de los pequeños productores con la aplicación de estas políticas de titulación depende críticamente de la capacidad de reducir, junto con títulos de propiedad, los costos de transacción y distorsiones políticas inducidas que limitan el acceso a los mercados de crédito”.¹¹¹

En ese sentido, es preciso analizar cómo ha evolucionado el mercado crediticio, qué condiciones presta a las y los pequeños productores, con qué información cuentan los mismos, cómo ha evolucionado la cartera crediticia después de los proceso de legalización y a qué tipo de productores se han dirigido. Por el mismo supuesto del proyecto que ligaba tenencia de tierra con acceso a crédito, dependiendo de las condiciones del sector financiero, el estudio se concentró en créditos formales y en el reconocimiento de que las dinámicas de créditos informales responden a diferentes criterios.

En este sentido, el cambio de la orientación en otorgar créditos en condiciones favorables a pequeños productores se inició en tiempos de BANDESA,¹¹² profundizándose a partir de los años 90 cuando BANDESA fue sustituido por BANRURAL y se desarrolló un contexto de libre mercado para la oferta del crédito en Petén. Ello ocasionó que hoy en día se tengan que superar muchas restricciones y ofrecer garantías para la adquisición de un crédito. El régimen de garantías (prendario o prendario-fiduciario) muy generoso en el inicio bajo las reglas de BANDESA,¹¹³ ya que con el simple hecho de ser posesionario se podía acceder a un crédito, cambió hacia uno de hipotecas sobre las propiedades. En ese

¹¹¹ Deininger/Feder, 1998:12.

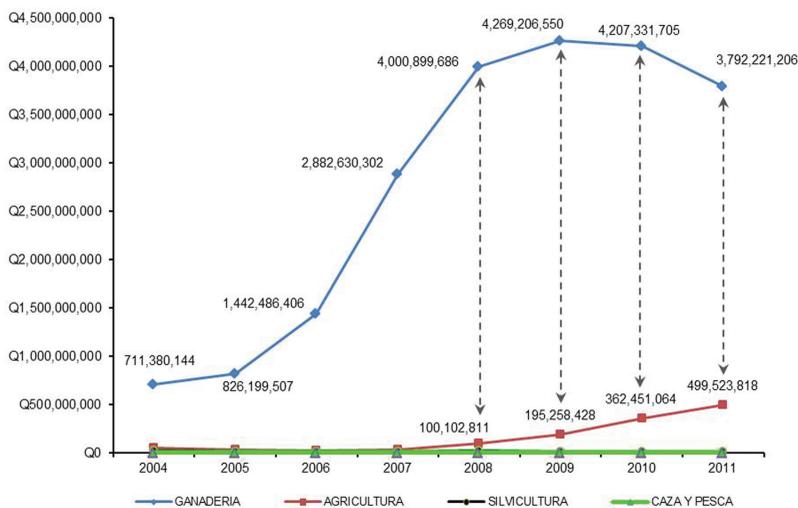
¹¹² BANDESA, por medio del crédito agrícola sin asistencia técnica, otorgó muchos créditos a los productores para “tumbar, rozar y quemar” entre 1974-1989; luego abrió una ventana para seguir “descombrando y botando montaña” para la siembra de pastos (jaraguá o estrella).

¹¹³ La garantía prendaria significaba dar a cambio parte de la cosecha al banco, equivalente al valor del préstamo.

sentido, la legalización y titulación de tierras se constituyó en la precondition para acceder a un crédito. También se observó en el transcurso de estos últimos años un enfoque al financiamiento de la actividad ganadera, dejando por lado la producción campesina de granos básicos y otros cultivos de consumo interno. (Ver Gráfica 14)

El otorgamiento de créditos en Petén de 2004 a 2011, se ha inclinado hacia la ganadería (80%), solamente el 19% para la agricultura y 1% en silvicultura, demostrando que el impacto de la política de créditos orientada hacia el fomento de la producción agrícola iniciado por BANDESA, tuvo una abrupta transformación en el cambio de uso del suelo 20 años después. Esto sin embargo fue consistente con la política gubernamental de promover la producción ganadera existente desde los años 70.¹¹⁴

Gráfica 14—Saldos de cartera de créditos públicos y privados en Petén, 2004-2011



Fuente: Elaboración E. Cotom, 2012.

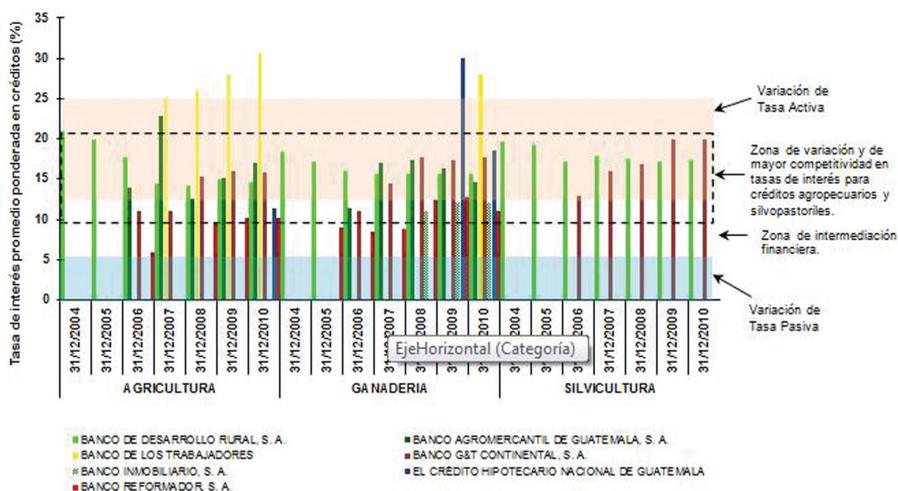
Un primer factor estructural que ha perjudicado a los campesinos son las altas tasas de interés, combinado con poco conocimiento sobre

¹¹⁴ Latinoconsult, 1974, FAO 1970.

cómo acceder a y operar un crédito económico. En 2005, la tasa de interés para créditos formales en el municipio de La Libertad oscilaba entre 22 y 30% anuales¹¹⁵ y en 2010 los créditos bancarios alcanzaban el 36% y los de usureros particulares (“prestamistas”) hasta 120% anuales en el sur de Petén.¹¹⁶

En los primeros 15 años de la existencia de BANDESA, la tasa de interés en préstamos de capital propio oscilaba entre 5-8% anual, mientras que si los fondos provenían de algún fideicomiso destinado al desarrollo agropecuario (generalmente de USAID) las tasas eran de 4-5%. Durante los años 1990 y con el aumento de la inflación y la devaluación de la moneda, los préstamos para las mismas actividades ascendieron a 10%, 12% y 14%. Actualmente, la tasa de interés varía conforme el comportamiento macroeconómico del país. En Petén, para actividades agrícolas ésta oscila entre 10 y 30%, para ganadería entre 11 y 28% y para silvicultura entre 13 y 20%. (Ver Gráfica 15)

Gráfica 15—Variación de las tasas de interés promedio ponderadas en Petén, 2004-2010



Fuente: Elaboración E. Cotom, con base a información de la SIB y BANGUAT, 2011.

¹¹⁵ Shriar, 2011:150.

¹¹⁶ Dürr *et al.*, 2010:40.

Por parte de los campesinos, son más apreciados el tiempo y los costos de transacción que implica la adquisición de un crédito conforme el ciclo agrícola. La urgencia de conseguir el crédito contribuye a descuidar muchas interrogantes (por ejemplo, ¿qué banco ofrece mejores condiciones?), las que posteriormente son perjudiciales para la amortización de la deuda. En otros casos, los campesinos se dirigen hacia créditos informales ofrecidos por transportistas y comerciantes, muchas veces con peores condiciones.¹¹⁷ En este contexto, el Artículo 42 del Decreto 19-2002 o Ley de Bancos y Grupos Financieros, que establece que *“los bancos autorizados conforme esta Ley pactarán libremente con los usuarios las tasas de interés, comisiones y demás cargos que apliquen en sus operaciones y servicios”*, puede resultar desventajoso para campesinos con poca capacidad de negociación.¹¹⁸

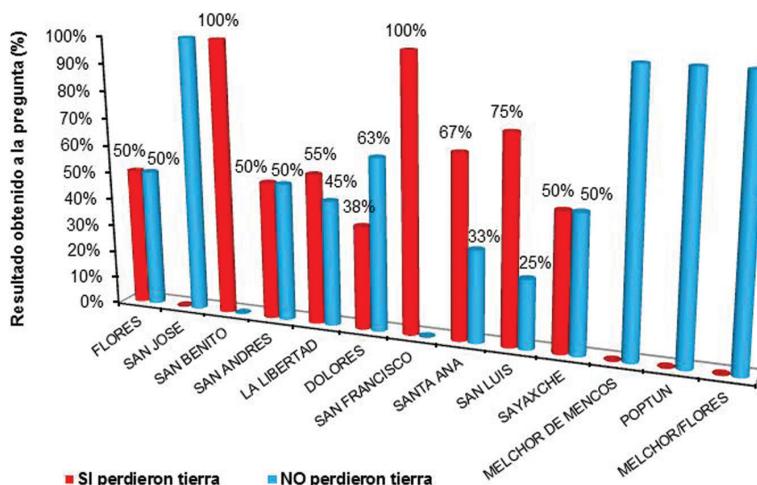
Los créditos agropecuarios manejan montos moderados (Q 5,000-15,000) y altos (Q 20,000-75,000), pero existen muchos casos de morosidad en el pago por parte de los campesinos, a niveles que ésta se torna fuera de control y los obliga a despojarse o vender sus parcelas y tierras. Una modalidad de venta de tierras (causada por morosidad en el crédito a campesinos) que surgió y ha cobrado vigencia hoy en día, es el pago de deuda al banco por tierra. Eso incluso es aprovechado por intermediarios que, al saber de la morosidad o falta de pago del crédito, se acercan a los campesinos para que les vendan la tierra. Esto les permite la amortización definitiva y el pago del crédito a cambio de la parcela, y aún una pequeña diferencia en efectivo. De esta manera muchas fincas y parcelas en Petén cambiaron de dueño en fecha reciente. De hecho, muchos parcelarios han perdido su tierra por no poder pagar el crédito, dato confirmado por la encuesta realizada en este estudio.¹¹⁹ (Ver Gráfica 16)

¹¹⁷ En el informe evaluativo del RIC (2007) se menciona que el 56% de los beneficiarios urbanos receptores de créditos acudieron a personas particulares para obtener créditos informales, por regla general, en condiciones muy precarias.

¹¹⁸ Véase Dürr *et al.*, 2010.

¹¹⁹ Para relatos sobre el uso coercitivo de crédito en la historia del pueblo q'eqchi', ver: Grandia, 2009.

Gráfica 16 – Comunidades en las cuales al menos un parcelario perdió su tierra por no pagar el crédito, agrupadas por municipio



Fuente: Elaboración E. Cotom, con base en datos de la encuesta comunitaria.

Actualmente, las entidades bancarias (al menos en Petén), buscan tener niveles bajos de morosidad, haciendo mucho más selectiva su cartera de clientes, con preferencia hacia los denominados “pagadores”. Aunque existen muchas entidades financieras que desde lejos han otorgado créditos para inversionistas y grandes ganaderos de Petén, BANRURAL tiene la mayor participación de la cartera crediticia, tanto en cantidad como en monto acumulado (98% y 73%, respectivamente). Por su parte, se refleja que el otorgamiento de crédito para el tema agrícola y, por tanto, a los campesinos, se ha vuelto muy poco atractivo para los bancos (equivalente a tan sólo el 6% de lo otorgado para ganadería), donde el acceso se limita a montos entre Q 15,000-40,000.

Sin poder acceder a datos exactos sobre el número de campesinos que han accedido a créditos como resultado de la legalización de su tierra, los pequeños montos y préstamos otorgados para agricultura evidencian que no hay muchos nuevos créditos dirigidos a los pequeños productores. Esto coincide con un estudio realizado en Paraguay que muestra que propiedades menores a 20 ha habían quedado fuera

de los mercados de crédito y no se beneficiaron del efecto de mayor oferta crediticia producto del título de la tierra.¹²⁰

En este sentido, el caso de Petén confirma las advertencias mencionadas en un inicio: que la legalización de tierras, sin mejorar los mercados de crédito mediante sistemas de información claros y condiciones de acceso adecuados para los campesinos y sin asistencia técnica efectiva, no generan ni mayor acceso, ni tampoco mayor equidad o mejores condiciones de vida.¹²¹

Al contrario, altas tasas de interés vinculadas con poca información sobre el mercado y la obligación de usar la tierra como garantía, en un contexto económico adverso, como veremos, han llevado a ventas desesperadas de la tierra por falta de la posibilidad de pago de la deuda, así como la ejecución de hipotecas sobre la tierra en el caso que no se logre amortizar la deuda.

5.4 Descentralización y tributación

El PAT I también asumió que el registro y catastro proveerían la base de datos necesaria para promover la planificación sobre el uso de la tierra, así como ayudar a mejorar el desempeño fiscal mediante el cobro de impuestos sobre la propiedad.¹²² Sin embargo, por razones de cambios en el marco legal e institucional, se observa un rezago de 10 años en la consolidación interinstitucional para asesorar a los diferentes gobiernos municipales. Si bien muchas de las municipalidades han utilizado la información para la formulación de proyectos y generación de ingresos municipales, no se ha podido mejorar la planificación y el ordenamiento territorial, tanto urbano como rural.

La consolidación de la información catastral, especialmente en las áreas urbanas de los diferentes municipios, resultó ser restringida y con

¹²⁰ Carter/Olinto, 1998.

¹²¹ Ver Deininger/Feder, 1998

¹²² Banco Mundial, 1998:11.

poco acceso a las Oficinas Municipales de Planificación (ahora Direcciones Municipales de Planificación, DMP). Según las entrevistas realizadas, hasta el 2010 se completó la entrega de las bases catastrales compiladas a las municipalidades.

Recién a mediados de 2011, el RIC, SEGEPLAN y el Centro Universitario de Petén (CUDEP) de la Universidad de San Carlos (USAC) finalizaron un programa de capacitación dirigido al personal técnico de las municipalidades (DMP, Oficinas Municipales de Catastro y Oficinas de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales, SARN) para dotarlas de competencias en la formulación de Planes de Ordenamiento Territorial Municipales,¹²³ y para la elaboración de algunas propuestas preliminares para presentarlas a los diferentes Consejos Municipales.

Algunos directores de Planificación Municipal coinciden que el mayor aporte del catastro en la gestión municipal sería llegar al ordenamiento del territorio, principalmente en áreas urbanas, ya que se tendría control de: concentraciones de asentamientos humanos, zonas comerciales, de flujo vehicular, alumbrado público instalado, instalaciones hidráulicas para abastecimiento de agua, drenajes sanitarios, cobro del IUSI, entre otras. Pero aún existe un vacío para su aplicación tanto en áreas urbanas y rurales, en áreas comunitarias, y en relación a su utilización para el fomento de la producción agropecuaria de los pequeños productores.

Por ejemplo, el acceso de los pequeños propietarios a los incentivos forestales del PINFOR está condicionado por dos requisitos: el título inscrito en el RGP y la existencia de un área dentro de la propiedad mayor de 2 ha, prevista para reforestación, generalmente con especies exóticas.¹²⁴ El mejor ejemplo para la formación de empresas reforestadoras con participación campesina se encuentra dentro del ejido municipal de San Francisco, con una oficina forestal municipal que les

¹²³ La actualización del Código Municipal (Decreto 22-2010) indica que entre las funciones de la Dirección Municipal de Planificación está la de: "Artículo 96.c) Mantener actualizada las estadísticas socioeconómicas del municipio, incluyendo la información geográfica de ordenamiento territorial y de recursos naturales. h) Mantener actualizado el catastro municipal".

¹²⁴ El PINFOR dedica solamente alrededor del 20% de sus recursos a la conservación y el manejo de bosques y 80% a la reforestación, según entrevista en el INAB, 2011.

da asistencia técnica, las supervisa e incluso las apoya con algunas actividades. Esta iniciativa abarca aproximadamente 1,500 ha e involucra a 75 familias. La municipalidad de San Benito es otro ejemplo para la reforestación, con 235 ha del ejido municipal con incentivos del PINFOR, para 58 familias.

Otro de los aportes del catastro es que la información de las bases catastrales ha facilitado la elaboración de perfiles de proyectos para la inversión municipal. Con la información catastral se ha podido identificar el área de intervención y ocupación del proyecto, sus colindancias, la cantidad de familias beneficiadas, sus accesos, su aproximación topográfica, entre otras, lo cual no sólo reduce tiempos en la formulación (de “un mes a una semana”),¹²⁵ sino ha permitido ahorrar costos vinculados a la formulación.¹²⁶

Las municipalidades tienen la autonomía de ejecutar sus planes de desarrollo. Sin embargo, se ha observado que la inversión municipal en proyectos no se efectúa con base a las necesidades identificadas en los diversos instrumentos de planificación existentes como los Planes de Desarrollo Municipal. Más bien se observa una fuerte preferencia hacia la obra “gris”, implicando que el 66% del financiamiento se canaliza a caminos vecinales y obras municipales (muros perimetrales, edificios municipales, canchas polideportivas y viviendas de techo mínimo). La inversión en proyectos productivos y ambientales es muy baja, alcanzando a lo sumo el 15%, pese a recomendaciones realizadas en los últimos dos años en el seno del Consejo Departamental de Desarrollo (CODEDE), los Consejos Municipales de Desarrollo (COMUDES) y los Concejos Municipales.¹²⁷ Vinculando la tenencia de la tierra y el fomento a la producción agropecuaria como parte fundamental de la productividad en el departamento de Petén, se tiene una

¹²⁵ Entrevistas, Directores de Planificación Municipal.

¹²⁶ Existe un costo oculto de Q 2,672,500 (combustible, viáticos, repuestos de vehículos de transporte, posibles extravíos o robos de equipos de medición, entre otros) que las municipalidades han dejado de efectuar para comprobar datos catastrales para la formulación de 961 proyectos.

¹²⁷ Información proporcionada por la Delegación Regional de la SEGEPLAN en Petén.

inversión municipal del 1.13% del total analizado. Las municipalidades no parecen estar utilizando la contribución del catastro para la formulación de proyectos que correspondan necesariamente a inversiones prioritarias para el área rural. Más allá de contar con información catastral, las municipalidades requieren fortalecimiento institucional para poder ejercer una planificación territorial efectiva.

Otro aporte del catastro es que ha facilitado el cobro del IUSI por parte de las municipalidades. La relevancia de la recaudación del IUSI, como parte de los “ingresos propios”, radica en que dichos ingresos calculados de forma *per cápita*, representan el 25% del peso asignado en el Situado Constitucional a las municipalidades. La Gráfica 17 muestra la comparación entre la recaudación del IUSI con el total de los ingresos propios percibidos en Petén.

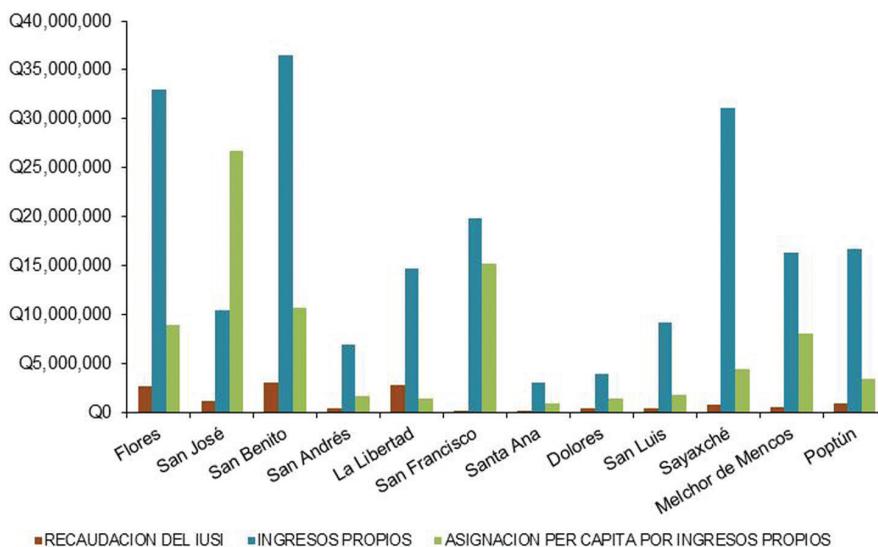
No obstante, también el avance en el cobro del IUSI depende de la capacidad administrativa de las municipalidades. Si bien se ha avanzado en el cobro del IUSI —de una recaudación acumulada de Q 3.6 millones en el periodo comprendido entre 1998-2004 se llegó a una recaudación acumulada de Q 19.6 millones en el período de 2006-2011 (Ver Cuadro 9)—¹²⁸ los ingresos obtenidos por concepto de IUSI continúan bajos y se originan principalmente de lotes urbanos.¹²⁹ Comparando los ingresos del IUSI del periodo 2009–2011 (Q 13.1 millones) con los ingresos fiscales totales percibidos en los 12 municipios peteneros en el mismo período (Q 1,239.1 millones),¹³⁰ el IUSI contribuye apenas con 1% a los ingresos municipales promedio.

¹²⁸ Comparativamente, a partir del inicio del PAT I hasta la fecha actual, existen algunas municipalidades que han crecido en su recaudación del IUSI, particularmente: San José (485 veces), seguido por La Libertad (208 veces), Flores (38 veces) y Melchor de Mencos (5 veces)

¹²⁹ El actual IUSI no penaliza tierras ociosas sino mantiene una tasa básica de tributación muy baja independientemente del uso de la tierra.

¹³⁰ Elaboración E. Cotom, con base Cálculo para Asignación del Situado Constitucional a Municipalidades (2009-2011) y datos preliminares de la asignación presupuestaria en Petén (Delegación Regional de la SEGEPLAN, 2009-2011).

Gráfica 17 – Comparación IUSI, ingresos propios totales y asignación situado constitucional, por ingresos propios per cápita (2007-2010)



Fuente: Elaboración E. Cotom, con base en datos de las Oficinas Municipales del IUSI, Sistema Integrado de Información Financiera para Municipalidades, Sistema de Contabilidad Integrada (MINFIN, 2011) y SEGEPLAN, 2011.

Cuadro 9 – Ingresos tributarios por concepto del IUSI en Petén, 2006-2011 (en Q)

MUNICIPIO	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	TOTAL POR MUNICIPIO
Flores	324,656	331,972	442,200	749,510	1,132,417	1,006,574	3,987,329
San José*	171,249	219,586	230,216	229,924	529,789	148,356	1,529,119
San Benito*	377,308	534,249	650,293	840,345	1,053,985	937,379	4,393,560
San Andrés*	40,600	70,264	79,037	86,278	103,697	101,160	481,035
La Libertad	397,579	386,091	374,604	846,799	1,140,630	1,204,410	4,350,113
San Francisco*	25,867	25,756	28,893	55,986	36,101	53,541	226,143
Santa Ana	11,820	14,860	13,058	19,592	19,139	41,676	120,145
Dolores	75,869	91,624	114,337	104,973	107,584	145,039	639,427
San Luis*	13,597	101,511	120,558	102,135	121,264	105,233	564,299

MUNICIPIO	2006	2007	2008	2009	2010	2011*	TOTAL POR MUNICIPIO
Sayaxché*	115,089	126,175	144,468	204,356	321,070	358,260	1,269,418
Melchor de Mencos	77,618	47,094	133,167	130,209	151,013	153,413	692,513
Poptún	131,477	159,045	196,827	274,834	324,640	281,416	1,368,240
TOTAL POR PERIODO	1,762,728	2,108,227	2,527,658	3,644,941	5,041,329	4,536,458	19,621,340

Fuente: Elaboración E. Cotom, con base en datos de las Oficinas Municipales del IUSI, Sistema Integrado de Información Financiera para Municipalidades y Sistema de Contabilidad Integrada (MINFIN, 2011).

*Los datos para el período de 2011 de San José, San Benito, Sayaxché, San Andrés, San Francisco y San Luis corresponden al mes de octubre; el resto de municipios obedecen al mes de noviembre.

La mayor parte de ingresos por IUSI (ver Cuadro 9) se da en aquellas actividades productivas que implican: palma africana, teca, fincas de engorde de ganado o aserradores de madera. No obstante, a pesar de las bajas tasas impositivas¹³¹ y de la posibilidad del *autoevalúo del valor de la tierra*, sigue habiendo mucha evasión fiscal en estos sectores, como sucede, por ejemplo, en las empresas palmeras. En la actualidad, de las cuatro empresas de palma africana establecidas en el departamento de Petén, sólo una paga el IUSI.¹³² Las otras tres evaden el pago de alrededor de Q 2.5 millones resultantes del valor de las fincas. Por otro lado, en el municipio de San Andrés se indicó que en promedio cada aserradero (planta de manufactura y reforestación) paga Q 6,800 al año por aproximadamente 90 ha (2 caballerías), equivalente a tan sólo el 15% de lo que deberían pagar anualmente.¹³³

¹³¹ 9 millares para fincas con un valor de Q 70,000 o más; 6 millares para Q 20,000 a Q 70,000; 2 millares de 2,000 – 20,000; quedando exentos del pago las fincas con valores menores de Q 2,000. Elaboración E. Cotom, de acuerdo a la Ley del IUSI (Decreto 15-98)

¹³² Alonso-Fradejas *et al.*, 2011:210. Según Hurtado y Sánchez (2011:24), las empresas de palma africana establecidas en el municipio de Sayaxché, hasta febrero 2011 no habían actualizado los datos registrales de sus plantaciones en el Catastro Municipal ni pagaban el IUSI.

¹³³ Información proporcionada por la oficina del IUSI en San Andrés.

5.5 Conflictos agrarios

A pesar del amplio reconocimiento de la necesidad de crear e impulsar un conjunto de condiciones y medidas para evitar el escalamiento de los conflictos agrarios en Petén –al igual que a nivel del país–, desde el Estado se ha priorizado el fortalecimiento del mercado de tierras, lo que ha supuesto el abordaje de la conflictividad agraria principalmente a través de la vía jurídica (como la consolidación de los derechos de propiedad y la certeza jurídica), desatendido otras vías de abordaje como la económica (la implementación de impuestos a la tierra para garantizar cierto equilibrio entre oferta y demanda, por ejemplo) o la social (como puede ser la dotación de asistencia técnica, infraestructura productiva y social a las partes más vulnerables en conflicto). Esta asimetría expresada al favorecer la generación de certeza jurídica solamente a nivel de propiedades familiares privadas, por otra parte, abrió la puerta a la venta masiva de parcelas campesinas, impactando en una concentración de la tierra que, en su forma de despojos, se está convirtiendo en un foco creciente de conflictos agrarios graves a nivel del departamento.¹³⁴ La seguridad jurídica de la propiedad de las tierras se ha convertido así, en muchos casos, en una fuente adicional de conflictos y de inseguridad agraria.

Otra fuente permanente de conflictos agrarios se refiere a las contradicciones generadas por la sobreposición de sistemas normativos –el derecho consuetudinario de las comunidades y pueblos indígenas y el derecho formal estatal– mismas que derivan, inevitablemente, en conflictos que se agudizan cuando involucran áreas de vital importancia para las comunidades y familias en el área rural, como lo es la tenencia de la tierra. Mientras la gran mayoría de conflictos entre vecinos se resuelve acudiendo a normas comunitarias y “la ley de Dios,” evitando así la intervención de “los licenciados”;¹³⁵ los casos de conflictos agrarios que se llevan a la justicia ordinaria estatal suelen favorecer

¹³⁴ Garoz *et al.*, 2005; Dürr *et al.*, 2010; Alonso-Fradejas *et al.*, 2011; Gauster, 2011.

¹³⁵ En el concepto maya de la justicia, la restitución de un equilibrio es más importante que el “castigo”. Por eso, “...un miembro de la comunidad que le gusta causar problema, como castigo se aísla de la comunidad para que se corrija; si no es así, hasta puede ser expulsado de la comunidad” (COPMAGUA, 1999:195).

al lado más fuerte de los contrincantes. Entre la población persiste la percepción generalizada de que, en el proceso jurídico formal, el pobre no puede ganar ante otra persona “con cuello”, es decir, alguien con influencia y privilegios políticos.¹³⁶

Por esta razón y en cumplimiento de los Acuerdos de Paz, a partir de 1997 se instalaron por iniciativa de organizaciones campesinas, indígenas y de derechos humanos, y en coordinación con la Dependencia Presidencial de Asistencia legal y Resolución de conflictos sobre la Tierra (CONTIERRA),¹³⁷ varias “mesas” para la resolución de conflictos agrarios, propiciando espacios de diálogo y mediación para su abordaje. Este mecanismo ha tenido éxito en disminuir la conflictividad agraria pero, debido a su carácter no vinculante –su instalación depende de la predisposición voluntaria de los contendientes–, muchas veces es abandonado durante el proceso, sin necesariamente haber llegado a una solución firme y duradera.

En el caso del departamento de Petén, es evidente que subsiste una gran capacidad potencial para la resolución de conflictos relacionados con la tenencia y el uso de la tierra, basada en la normatividad local de las comunidades étnicamente homogéneas y con un tejido social restablecido, especialmente entre comunidades indígenas y grupos populares organizados localmente. Pero para que el derecho consuetudinario sea eficiente en esta tarea de crear un “buen entendimiento entre vecinos”, se requiere la ausencia de intervenciones externas, así como de prácticas de corrupción y amenazas.

En 2011, la SAA registraba para Petén un total de 157 conflictos pendientes de resolución, algunos de los cuales ya habían sido documentados como “casos paradigmáticos” desde hace 10 años.¹³⁸ Del total de conflictos, 20 están ubicados en áreas protegidas. Pero afuera de este problema estructural en Petén que involucra a una menor canti-

¹³⁶ Milián *et al.*, 2002

¹³⁷ *Ibidem*, 125pp. A partir de 2000, la CONTIERRA fue transformada en la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA).

¹³⁸ *Ibidem*.

dad de conflictos, la mayoría están relacionados con irregularidades en los documentos legales de tierras y su registro ante el RGP, documentación catastral y planos no actualizados, inconsistencia en los registros de tierras, falta de recursos estatales y voluntad política en la solución de la problemática, compra de fincas sobrevaloradas por encima del valor de mercado, ocupaciones de tierras por diversas causas, y, como se visualiza en el Mapa 5, el traslape de áreas protegidas con asentamientos humanos.

Desde la aprobación de la Ley de Áreas Protegidas en 1989 y la declaratoria de la Reserva de la Biosfera Maya (RBM) en 1990, el conflicto entre los habitantes de la Reserva y el CONAP se convirtió en un campo permanente de conflictividad agraria en Petén. En 2001, la RBM tenía una población residente mayor a los 81,000 habitantes, de la cual el 36% vivía en la zona núcleo de los Parques Sierra del Lacandón y Laguna del Tigre, consideradas “intangibles”.¹³⁹

Adicionalmente, la Ley de Fondo de Tierras –aprobada en 1999– prohibió la legalización de tierras en áreas protegidas. Sin embargo, en muchos casos las comunidades demandantes de tierra ya llevaban procesos para la regularización de sus posesiones con el INTA desde fechas anteriores a la promulgación de la Ley de Áreas Protegidas, la declaratoria de la RBM y a la emisión de la Ley del Fondo de Tierras. Según la legislación vigente, estas comunidades en la actualidad se quedarían sin derecho a convertirse en propietarios de las tierras que poseen, ya se trate de tierras que han poseído históricamente o bien de tierras a las cuales fueron llevadas por el mismo Estado, en el marco de los procesos de colonización o por el Ejército dentro de sus planes de reubicación de poblaciones durante el conflicto armado interno. El no tener regularizada la propiedad de la tierra tiene implicaciones para estas comunidades en cuanto a no poder ser sujeto de políticas públicas, de crédito y, en términos generales, de desarrollo.¹⁴⁰

¹³⁹ CEMEC, 2001.

¹⁴⁰ Hurtado, 2008.

A partir de una interpretación restrictiva del marco legal, entre 2008 y 2011 el CONAP ha impedido –sin tener un mandato claro para ello– la tramitación de la legalización de 3,563 parcelas ya medidas y catastradas por varios proyectos en la ZAM de la RBM. Por otro lado, en la ZAM de los cuatro complejos que conforman las Áreas Protegidas del Sur de Petén, con una extensión de 270,012 ha, viven alrededor de 1,000 familias que aún están pendientes de catastrar y legalizar sus terrenos.¹⁴¹

Basados en que el marco legal existente mencionado arriba, que no permite la titulación de predios privados al interior de las áreas protegidas, y por la alta conflictividad que existía dentro de las áreas protegidas durante la preparación del PAT I se tomó la decisión de que no se realizaría ninguna actividad catastral y de regularización dentro de las áreas protegidas (incluidas la ZUM y ZAM). En consecuencia, muchos sitios arqueológicos y cooperativas ubicadas dentro de las áreas protegidas quedaron fuera del proyecto. No obstante, para los sitios arqueológicos que estuvieran dentro del área de levantamiento catastral existió un convenio firmado con el IDAEH que permitió identificar, registrar y georeferenciar algunos de estos sitios, llegando a georeferenciar 13 sitios arqueológicos, fuera y dentro de áreas protegidas.

Con respecto a las áreas protegidas, a mitad del PAT I se operó un cambio: se acordó que se realizaría la delimitación y demarcación de 3 áreas protegidas, aceptando el catastro y el registro de parcelamientos realizados por las empresas contratadas en las ZAM de áreas protegidas y se realizaron actividades catastrales dentro de las fincas urbanas municipales de 7 municipios.¹⁴² En ambos casos no fueron consideradas las formas de tenencia comunal ni existía en manos de catastro un reglamento para llevarlo a cabo, a pesar de que tanto la Constitución como los Acuerdos de Paz reconocen el derecho a la propiedad comunal.

¹⁴¹ Por otro lado existe desde 1985 en el Parque Nacional Laguna del Tigre un pozo petrolero que fue concesionado a la petrolera francesa PERENCO en 2002. A pesar de la oposición del MARN y del CONAP, en julio 2010 le fue concedida una prórroga del contrato por 15 años, prolongando un conflicto que ha sido el causante principal de la degradación casi total del PNLT.

¹⁴² Los municipios son Dolores, Flores, La Libertad, Poptún, San Andrés, San Benito y San José.

Siempre que se trata de campesinos e indígenas, las denuncias de “ocupación” en áreas protegidas criminalizan a los poseionarios y, con pocas excepciones,¹⁴³ se gestionan como procesos judiciales bajo el delito de “usurpación”. Dichos procesos, generalmente, terminan con órdenes de desalojo, que por miedo a la reacción de los campesinos, raras veces se cumplen. En estos casos, es el mismo Estado el que resulta contribuyendo a la “ingobernabilidad” en la zona.

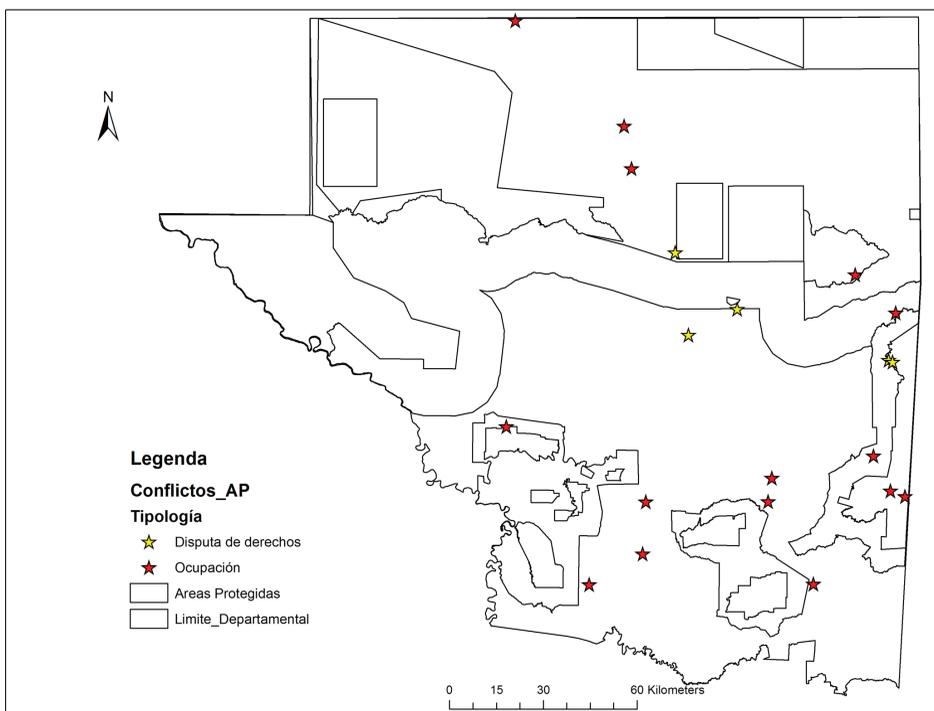
Finalmente, debe resaltarse la conveniencia que ofrecen las áreas protegidas para ser utilizadas como “corredor” por el narcotráfico y otros tráficos ilícitos. En la actualidad, la SAA reporta la existencia de 20 conflictos en tierras ubicadas en áreas protegidas, siendo estos de las distintas categorías descritas arriba (Ver Mapa 18).

Otra causa subyacente de conflictos en Petén es la falta de avances en los procesos de regularización, que fue causado por múltiples factores incluyendo la aprobación tardía de la Ley del RIC apenas en 2005 cuando ya se habían comenzado las actividades de levantamiento catastral a través de la UTJ y también la falta de promulgación de un Código Agrario, sustantivo y procesal, junto a la instalación de los tribunales agrarios, previstos en el Artículo 91 del RIC, ya que en ausencia de un Código Agrario, se aplica únicamente el Código Civil que no es apto para resolver litigios agrarios, ni tampoco los vinculados a los derechos de los pueblos indígenas. Los métodos alternativos de resolución de conflictos, como practicados en las “mesas” de mediación y a través de la SAA (antes: CONTIERRA) no son vinculantes y carecen de un respaldo judicial. Lo anterior, combinado con el mandato limitado de la SAA y la falta de jueces formados en derecho agrario, bloquean la resolución de conflictos en tribunales civiles, marcados por ineficiencia y prejuicios hacia la población indígena.¹⁴⁴

¹⁴³ En algunos casos existen acuerdos de permanencia dentro de las Áreas Protegidas.

¹⁴⁴ Los tribunales civiles no reconocen las lenguas indígenas o la vía oral para la exposición de los casos, creando un ambiente que obliga a muchos querellantes indígenas de renunciar a sus derechos.

Mapa 18—Comunidades en áreas protegidas con conflictos de tierra 2012



Fuente: Elaboración B. Milián, según registros de SAAS, 2012.

Otro detonador de conflictividad, es la confusión entre los conceptos de tierra comunal y ejidos municipales, así como la falta de claridad en cuanto a los derechos a la propiedad colectiva de tierras de comunidades indígenas en diferentes partes del departamento. Este caso se ve agravado por el hecho de que en Petén, desde los tiempos del FYDEP, no se reconoce a las comunidades q’eqchi’ como comunidades indígenas, por no pertenecer a la población maya Itzá, compartiendo la situación de “migrantes desde el sur”, asignada a los “sureños” ladinos.

Adicionalmente a la conflictividad estructural, Petén en general constituye un territorio particularmente atractivo para actividades ilícitas por sus grandes extensiones de tierra, su poca densidad poblacional y el poco control estatal. Se conoce que varias familias involucradas en ac-

tividades ilícitas¹⁴⁵ han acumulado latifundios, los cuales les sirven para operar pistas clandestinas de aterrizaje y bodegas para distribución y re-empaque de marihuana y cocaína, así como más recientemente han diversificado sus actividades operando el lavado de dinero a través de su incursión en los agro-negocios. En muchos casos estas fincas cuentan con inscripciones anómalas en el RGP, las cuales les dan sustento legal a las apropiaciones de tierras en áreas protegidas.¹⁴⁶ En otras regiones del departamento, la narcoactividad ha sido una de las grandes responsables de la concentración de la tierra, dado que una de las formas más usuales para el lavado de dinero es la compra-venta de tierras, muchas veces bajo amenazas e intimidaciones a sus legítimos propietarios, especialmente en zonas estratégicas como la frontera con México o la calzada Mopán, en la frontera con Belice. Mientras muchos campesinos han sido desplazados por la expansión de los así denominados “narco-ganaderos”, otros se han beneficiado como trabajadores, guardianes o transportadores de droga.

El débil andamiaje institucional y la falta de coordinación interinstitucional entre las estructuras del Estado que prestan servicios estratégicos para mitigar las consecuencias de la pobreza extrema, dejan a los municipios como última instancia para reaccionar ante las amenazas emergentes, pero generalmente las autoridades municipales lo hacen sin contar con el personal capacitado ni los medios adecuados, además de reproducir en sus prácticas los tradicionales mecanismos de clientelismo y corrupción. A este nivel, prevalecen los poderes locales fuertes ante un Estado central débil, situación que facilita la incursión del crimen organizado en diferentes regiones del territorio y su autpromoción como “protectores” de los ciudadanos, ganando así un respaldo social amplio que trasciende las divisiones partidarias.¹⁴⁷

¹⁴⁵ Para más detalle ver el informe Anónimo, “Grupos de Poder,” 2011.

¹⁴⁶ Anónimo, 2011 y Zander/Dürr, 2011.

¹⁴⁷ Anónimo, 2011.

5.6 Tierras y bienes comunales

Las tierras comunales son áreas en donde los derechos de tenencia, posesión y/o propiedad de la tierra son compartidos colectivamente por una comunidad o grupo social determinado.¹⁴⁸ El conjunto de derechos de control, acceso y uso de los recursos comunes y la forma en que éstos se ejercen y transfieren, constituyen los llamados “régimenes de propiedad o tenencia comunal” que abarcan, por regla general y según el derecho consuetudinario transmitido en forma oral, la tierra y los bienes naturales considerados de la comunidad, independientemente si éstos son tierras privadas o comunales. Este régimen es característico para las comunidades indígenas mayas de Petén (en su mayoría q’eqchi’, pero también ch’orti’), en algunos aspectos para los milperos peteneros y solamente en casos aislados también para comunidades de inmigrantes ladinos.¹⁴⁹

La Constitución de Guatemala de 1985 garantiza el reconocimiento legal de la propiedad comunal de la tierra (Art. 67) y en el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) el Gobierno se comprometió a regularizar:¹⁵⁰

- los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat (Art IV. F.1);
- laposesión comunal de tierras, incluyendo la titulación de las tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal;

¹⁴⁸ Ver publicaciones del Grupo Promotor de Tierras Comunales y Conservación de Recursos Naturales en Tierras Comunales, Silvel Elías (coord.) 2008 y 2009.

¹⁴⁹ “En las culturas mayas del Petén el concepto de *tierra* se configura de aspectos económicos (principal soporte para la subsistencia familiar), sociales (objeto de prestigio y autoestima) y espirituales (ser sagrado con una relación recíproca de deberes); este concepto está siempre presente, aunque muchas veces en forma asimétrica y desequilibrada y con fuertes contradicciones que obligan a cada familia, a cada comunidad, a reconciliarlas a través de actos rituales de pedir perdón, ayuda y protección a los seres divinos encargados (“dueños”) de la fertilidad de la tierra, de la lluvia y de las cosechas” (Milián *et al.* 2002:61).

¹⁵⁰ Aylwin, 2002:95-96.

- el reconocimiento y la garantía al derecho de acceso a tierras y recursos que no estén exclusivamente ocupados por las comunidades, pero a las que éstas hayan tenido tradicionalmente acceso para sus actividades tradicionales y de subsistencia (bosque, fuentes de agua) y actividades espirituales (lugares sagrados, cuevas).

En la Ley del RIC de 2005, el tema de las tierras comunales fue considerado un tema estratégico y se logró definir como obligación de dicha institución identificar y declarar las tierras en posesión o propiedad de comunidades indígenas.¹⁵¹ En casos específicos, dicha ley establece que cuando estas tierras tengan como única irregularidad la de no estar inscrita en el RGP, el RIC hará el levantamiento catastral y la declaratoria de tierra comunal indígena, y la titulará y registrará de oficio. Este proceso se debe realizar de acuerdo a los principios que establecen la Constitución y el Convenio 169 OIT. La Ley del RIC también contiene una definición de las tierras comunales¹⁵² y garantiza que los derechos se pueden respaldar con documentos históricos. Son las comunidades como titulares catastrales quienes pueden señalar sus pretensiones territoriales.¹⁵³

Sin embargo, durante la preparación del PAT I, no se consideró la necesidad de dar reconocimiento legal a los sistemas tradicionales de tenencia de la tierra a los pueblos indígenas, así como lo requiere la Directriz Operacional 4.20 del Banco Mundial.¹⁵⁴ Durante la ejecución de los procesos de regularización de tierras, registrales y catastrales, las instituciones ejecutoras del PAT I seguían la antigua política de FYDEP de adjudicar parcelas privadas, aparte de algunas cooperativas en posición estratégica. Generalmente, no investigaron ni consultaron a las comunidades beneficiarias sobre las formas de tenencia, uso y admi-

¹⁵¹ El Reglamento de Tierras Comunales fue publicado en mayo del 2009, pero las actividades catastrales en Petén comenzaron desde 1997.

¹⁵² La Ley del RIC, Art. 23, Literal “y”, define así 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 aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado o de las municipalidades, pero que tradicionalmente han sido poseídas o tenidas bajo el régimen comunal”.

¹⁵³ Gauster, 2011, *passim*.

¹⁵⁴ Véase Schwartz, 1998.

nistración de la tierra que deseaban mantener o adoptar y, en la gran mayoría de los casos, aplicaron un modelo único de medición, delimitación, distribución, adjudicación y administración de la tierra, basado en la definición de parcelas familiares individuales, homogéneas y continuas, de propiedad privada. En otras palabras, no se tomaron en cuenta las formas consuetudinarias de ocupación y asentamiento de estas comunidades, en su mayoría indígenas q'eqchi', así como tampoco sus formas particulares de tenencia, uso y administración de la tierra y los recursos naturales, contraviniendo las disposiciones legales sobre derechos de los pueblos indígenas (el Convenio 169 de la OIT ratificado en 1996, el Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas de 1995 y, a partir de 2005, el RIC).¹⁵⁵

La encuesta comunitaria reveló de que, previo a su migración al Petén, casi el 80% de las comunidades q'eqchi' participaron en un sistema consuetudinario de tenencia, uso y administración comunal de la tierra y de los recursos naturales. Llegando al Petén, 13 de las 15 comunidades q'eqchi' encuestadas (el 87%) se asentaron en el nuevo lugar según las prácticas consuetudinarias comunitarias hasta ser incluidas en los proyectos de colonización del FYDEP con la obligatoriedad de realizar adjudicaciones privadas. Aunque no haya sido su preferencia, muchas comunidades indígenas aceptaron un proceso de escrituración privada para evitar conflictos con las autoridades de gobierno en el contexto de la guerra civil. Hoy día, ante la amenaza de quedarse sin ningún derecho sobre sus tierras, siguen aceptado un proceso de regularización en forma de parcelas privadas¹⁵⁶ a pesar de que la individualización de la tenencia de la tierra significa una ruptura profunda de valores, su transformación de un bien con valor de uso familiar y comunitario hacia un bien de valor de cambio familiar o individual.

¹⁵⁵ Véase: Naciones Unidas, 2012:13.

¹⁵⁶ Grandia, 2009: 241. Aunque recibieron adjudicaciones individuales, siguieron manteniendo ciertas características de propiedad comunal, lo cual se facilitó porque, frecuentemente, desde el tiempo del FYDEP hasta el PAT I, sólo se consideró el perímetro externo de una comunidad sin efectuar la parcelación interna, manteniendo una percepción comunal del espacio.

En el concepto q'eqchi' del manejo colectivo de lo comunal se incluye el perímetro de la comunidad, con los bosques comunitarios, áreas sagradas, fuentes de agua, iglesias, cementerio, escuela etc., pero manteniendo sus parcelas en usufructo familiar.¹⁵⁷ En la noción q'eqchi' del paisaje, los *Tzuultaq'a* (Señoras y Señores de la Montaña-Valle) son los dueños de la tierra, pero a la vez, tienen una relación con la salud, el bienestar material y espiritual de la comunidad correspondiente, y también con la fertilidad de las personas y del maíz. Los *Tzuultaq'a* son asociados a cada asentamiento q'eqchi' a través de un lugar sagrado, que puede ser una parte natural del paisaje, como un cerro, una roca, una cueva, un nacimiento o un espejo de agua o, a veces, también un sitio arqueológico.¹⁵⁸ En el proceso de la legalización de parcelas, los lugares sagrados comunitarios no fueron tomados en cuenta y muchas comunidades los perdieron o bien quedaron dependiendo de la buena voluntad de su nuevo "dueño", el propietario de la parcela donde se encuentran ubicados, para el acceso y uso de los mismos.¹⁵⁹ Por ser un tema de características reservadas, la existencia y la localización de los lugares sagrados, generalmente, no son reveladas a personas ajenas a la comunidad. Sin embargo, en la encuesta comunitaria, en la mitad de las aldeas q'eqchi' los participantes afirmaron contar con al menos un lugar sagrado, hecho ignorado durante el proceso de regularización de tierras, y entre ellos, la mitad refirió que había perdido el acceso a dicho lugar debido a la privatización del sitio.¹⁶⁰

A pesar de la ampliación de la posibilidad de titular espacios sagrados en el PAT II, a través de un convenio con el IDEAH, difícilmente se reconocerá la diversidad de sitios sagrados comunitarios q'eqchi' porque, al contrario de otros pueblos Mayas, éstos son identificados por los consejos de ancianos en cada aldea y no por guías espirituales especializados (los *aj qijab'*), como estipula el anteproyecto de Ley de Áreas Sagradas¹⁶¹.

¹⁵⁷ Grandia, 2009:241

¹⁵⁸ Macz/Grünberg, 1999:32.

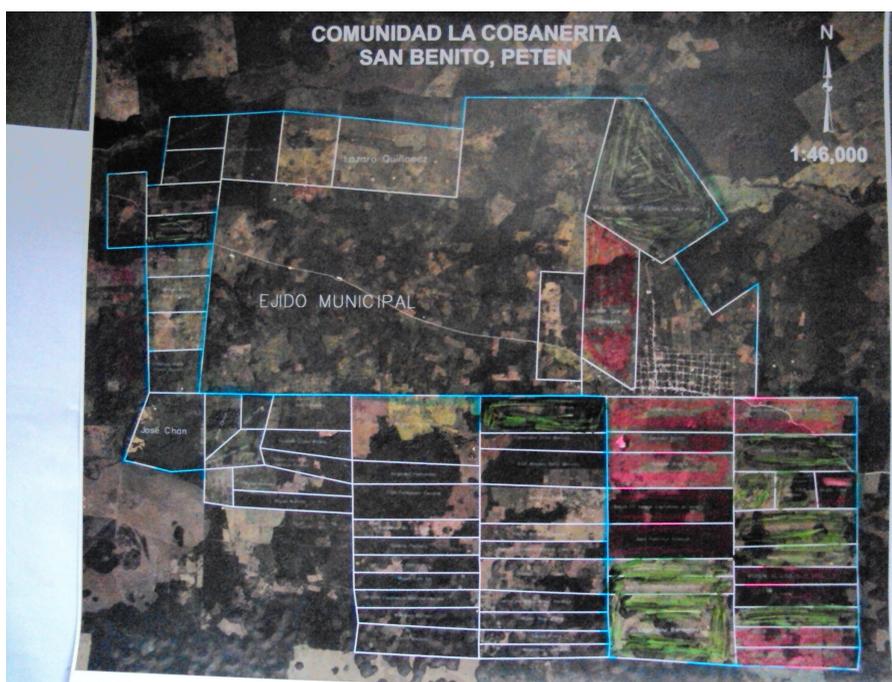
¹⁵⁹ Según la encuesta, de las 48 comunidades entrevistadas, 19 cuentan con un lugar sagrado y 9 de las mismas se quejaron de que los lugares quedaron dentro de parcelas privadas después de la regularización.

¹⁶⁰ Macz/Grünberg, 1999:32.

¹⁶¹ El anexo del EIA del proyecto PAT II (RIC, 2006) inventaría 19 sitios sagrados asociados

Otra consecuencia de este proceso legalización privada individual de la tierra es la desfiguración del paisaje ecológico y cultural petenero en un espacio monótono de parcelamientos que se extienden desde el río Usumacinta hasta la frontera con Belice y no deja lugar a la identificación de las diferentes comunidades en el espacio físico ni en el catastro, con su nombre y perímetro específicos. Lo anterior dificulta, además, la organización comunal, el ordenamiento territorial inter-comunitario y el funcionamiento de sus instancias de coordinación como COCODES y mancomunidades. En el ejercicio del mapeo comunitario, se detectaron diferencias extremas entre lo que la población residente consideraba como tierras pertenecientes a “su comunidad” y lo que en el catastro se consideraba los límites de la “comunidad”, como se ilustra abajo.

**Mapa 19— Comunidad La Cobanerita,
municipio de San Benito (ortofoto)**



Fuente: B. Milian 2012 con base en el mapeo participativo.

con la comunidad lingüística q'eqch'i [sic], cuando en la actualidad existen *cientos* de ellos, casi siempre por lo menos un lugar sagrado asociado con cada aldea q'eqchi', excepto en el caso de las comunidades totalmente evangelizadas.

La ejecución de los proyectos de legalización de tierras ha socavado el reconocimiento de las comunidades como “sujetos” de derechos colectivos, debiendo aquéllas adoptar, en muchos casos, otras formas de organización y reconocimiento legal para acceder a la tierra posesionada en propiedad.¹⁶² Al avanzar en la individualización de derechos, el proceso catastral y la legalización de parcelas privadas, el mercado de tierras se ha extendido, resultando en la pérdida posterior de la tierra recién adquirida por muchas comunidades indígenas y no indígenas pobres, lo cual representa una involución respecto a los avances logrados en materia agraria en el cumplimiento de los Acuerdos de Paz, acelerando el proceso de concentración de la tierra en el departamento.

Estos efectos negativos no se limitan a las comunidades indígenas; también han afectado a todos los agricultores cuya producción de subsistencia depende de las 135,000 ha en ejidos municipales, que representan un 3.8% de las tierras en Petén y, especialmente, a los pequeños productores que arriendan parcelas menores de 10.5 ha y que usan el 48% de las parcelas ejidales para su sobrevivencia. (Ver Cuadro 10).

Cuadro 10—Clasificación de parcelas ejidales en arrendamiento

Tamaño parcelas (en mz)	San José	San Benito	San Andrés	La Libertad	San Fco.	Saya-xché	Melchor de Mencos	Total clasificación	% Tamaño de parcelas
0.01 - 11	82	244	70	82	69	116	96	759	36%
11.01 - 21	128	143	62	41	62	43	37	516	25%
21.01 - 31	82	62	30	23	30	19	48	294	14%
31.01 - 41	54	19	15	20	15	8	36	167	8%
41.01 - 51	25	15	11	10	11	13	31	116	6%
51.01 - 61	9	10	8	10	8	2	17	64	3%
61.01 - 71	8	7	3	-	3	4	13	38	2%
71.01 - en adelante	12	24	17	7	17	12	53	142	7%
Total municipio	400	524	216	193	215	217	331	2,096	100%

Fuente: E. Cotom, con base en las bases catastrales municipales, 2011

¹⁶² Como por ejemplo Cooperativas, Asociaciones Civiles, Empresas Comunitarias, casi siempre iniciadas por un “Comité de Tierras” o un “Consejo de Ancianos”.

El catastro de las áreas rurales de los ejidos municipales, por otro lado, ha descansado principalmente en el personal técnico de las Unidades Técnicas Municipales (UTM) y de la Sección de Agricultura y Recursos Naturales (SARN), y su avance ha dependido de manera directa de los distintos esfuerzos de capacitación e inversión financiera de adquisición de equipo técnico y contratación de personal técnico realizada por varios proyectos de cooperación externa¹⁶³. Estos esfuerzos por completar los catastros municipales se han traducido en la actualización de los contratos de arrendamiento a sus usufructuarios (poseesionarios) con fines fiscales, fundamentalmente, y el levantamiento de planos de los predios rurales. Un problema creciente que están enfrentando los ejidatarios para contar con una certeza jurídica dentro de los ejidos es el costo de los planos del predio contratado, que debe elaborarse por una sola vez y adjuntarse al contrato de arrendamiento; éste asciende a Q 300 por plano para los vecinos del ejido y es de Q 500 para los “particulares”, es decir, los finqueros y ganaderos externos a la comunidad.

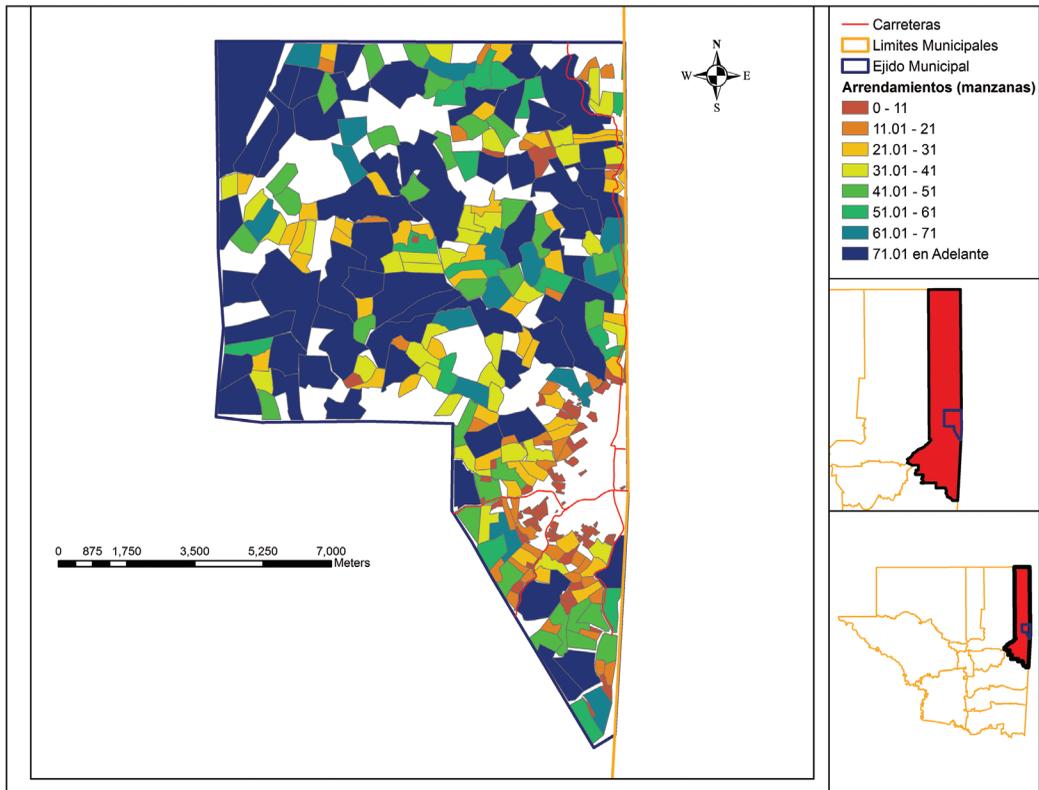
Esta especie de “titulación” ha disparado, al mismo tiempo, la concentración de la tierra y la pérdida de acceso a la misma por parte de los pequeños productores. Muchos alcaldes municipales, ignorando la normativa municipal de no poder adjudicar (arrendar) extensiones superiores a las 30 manzanas de tierras municipales a los usuarios, están permitiendo que finqueros presionen a sus vecinos para la “venta de mejoras” y quedarse ellos con los “contratos de arrendamiento” municipales, convertidos o asumidos casi como “títulos de propiedad”. La “venta de mejoras” se refiere a que el finquero paga las obras de limpieza del terreno o de construcción de aboneras al campesino, para que éste le transfiera el contrato de arrendamiento que anteriormente usufructuaba.¹⁶⁴ Uno de los casos extremos es el de Melchor de Mencos (Ver Mapa 20), en el que se reportó la pérdida efectiva del dominio

¹⁶³ La cooperación externa para este fin provino principalmente de la cooperación alemana (PMS-GTZ) y USAID (a través de la Fundación ProPetén y FIPA).

¹⁶⁴ Es decir, en términos jurídicos lo que está ocurriendo no es la compra de propiedad privada, sino la “compra de derechos” sobre tierras municipales, pero el resultado es el mismo: familias pobres se ven forzadas a “vender” sus posesiones y quedan como población flotante sin tierra.

parcelario del ejido municipal, aproximadamente 900 de las 12,690 ha que mide en su totalidad el ejido (20 caballerías del total de 282). Concretamente se estima que el 7% de la tierra ejidal se ha regularizado y escriturado para actividades de ganadería de particulares.

Mapa 20—Arrendamientos y predios dentro del ejido municipal de Melchor de Mencos

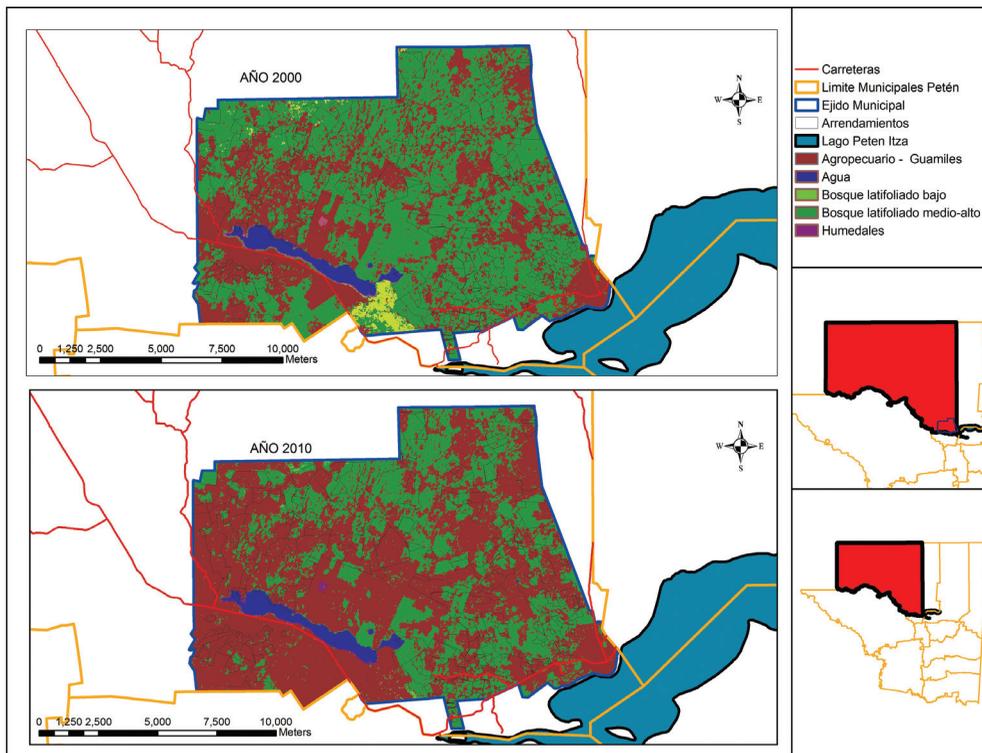


Fuente: E. Cotom, basado en el catastro ejidal, 2011.

Estos cambios de posesión y uso en los ejidos municipales no han seguido la orientación según su capacidad o vocación de uso de la tierra, principalmente para la agricultura y manejo forestal; al contrario, la introducción de pastizales utilizados como forraje para crianza y engorde del ganado (bovino), refleja una extensión de la ganadería igual como en las fincas y parcelas fuera de tierras ejidales, como se refleja

en el municipio de San Andrés, cuyo ejido es considerado de mucha importancia para el sustento de milperos peteneros y también como corredor biológico conectado a la RBM. (Ver Mapa 21)

Mapa 21 — Uso del suelo en el ejido municipal de San Andrés, 2000-2010



Fuente: E. Cotom basado en el catastro ejidal y la clasificación de cobertura del uso del suelo realizado por el CEMEC, 2011.

En resumen, tanto para tierras comunitarias como para parcelas ejidales, la legalización de la tierra ha conllevado a la precarización de las condiciones de vida de sus familias y a su mayor vulnerabilidad frente a las dinámicas concentradoras de la propiedad agraria en manos de empresas agroindustriales, ganaderas y terratenientes vinculados a negocios ilícitos, con las inevitables consecuencias para la seguridad alimentaria familiar y nacional.

6. Conclusiones y recomendaciones

En las décadas recientes, las instituciones financieras internacionales, con el liderazgo del Banco Mundial, le adjudicaron un rol clave a los mercados de tierra para el crecimiento económico, la reducción de la pobreza y la distribución más equitativa de la tierra en los países subdesarrollados. Diferentes autores aportaron al tema y elaboraron estudios acerca de las condiciones necesarias para que estos mercados se pudieran desarrollar con éxito.¹⁶⁵ Según estos estudios, el no contar con tierra regularizada tiene implicaciones en cuanto a la posibilidad de ser sujeto de políticas públicas, ser sujeto de crédito y, en términos generales, ser sujeto de desarrollo.¹⁶⁶

De acuerdo con estos principios elementales, los factores que determinan el funcionamiento eficiente de los mercados de tierra son: (1) los factores que incentivan la inversión, (2) los factores que evitan distorsiones de precio y el uso improductivo de la tierra; y finalmente (3) los sistemas de apoyo a las actividades agropecuarias. Los primeros incluyen derechos de propiedad claramente definidos y legalmente reconocidos, un marco institucional que garantice la seguridad de esos derechos y la integración de los mercados de tierra con otros mercados (particularmente los financieros). Los segundos incluyen impuestos a la tierra, la eliminación de incentivos sectoriales (subsidios,

¹⁶⁵ Jaramillo, 1998; Deininger/Binswanger, 1999; Vogelsang, 1997; BID, 1998; Banco Mundial: Teoría atrás de la reforma agraria asistida por el mercado. Una síntesis de las condiciones para mercados de tierras funcionales, con énfasis en el contexto guatemalteco, se encuentran en: Garoz/Gauster, 2002. Vale mencionar que muchas de las medidas propuestas para fortalecer los mercados de tierra se encuentran en el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria.

¹⁶⁶ Hurtado, 2008.

ventajas fiscales etc.), el estímulo de la oferta de tierra para que sea superior a la demanda y estabilidad macroeconómica para evitar la especulación. El tercer grupo se refiere a las medidas complementarias ya mencionadas, que se pueden resumir en Desarrollo Rural Integral (asistencia técnica, sistemas de información, infraestructura rural y servicios básicos etc.).¹⁶⁷

En Petén, la adjudicación de tierras comenzó hace medio siglo, y gracias a la fuerte inversión del Estado y de la cooperación internacional se ha logrado regularizar la tenencia de la tierra en más de la mitad del departamento a pesar de las circunstancias adversas del dinámico contexto post-conflicto y de nuevos desafíos imprevisibles como la siembra masiva de palma aceitera y plantaciones forestales, o la problemática del narcotráfico, faltando aún falta por regularizar el 32% de las parcelas rurales. En seguimiento de este esfuerzo de regularización de tierras, con la promulgación de la Ley del RIC en 2005, finalmente, se pudo contar con los instrumentos para contribuir a la meta implícita en el PAT I y otros programas similares de la estabilización de la gran frontera agrícola y ganadera de Petén y la consolidación de las áreas protegidas.

No obstante, al analizar los factores mencionados anteriormente, podemos encontrar que la regularización de la tierra se ha ido realizando en un contexto poco apto para el desarrollo de un mercado de tierras funcional y capaz de promover la equidad en la tenencia de la tierra y el uso productivo de la misma. Ni los factores que evitan distorsiones en los precios y promueven la venta de tierra improductiva, ni tampoco las medidas complementarias de Desarrollo Rural Integral se han desarrollado en la última década. El crecimiento exponencial en el valor de la tierra ha resultado en la exclusión del acceso a la misma por parte de familias sin tierra o con tierra insuficiente, sin apenas redundar en mayores beneficios derivados de la venta de tierra por familias campesinas.

¹⁶⁷ Análisis con base en Garoz/Gauster, 2002.

La concentración de la tierra en beneficio de los productores de palma, de teca y de ganado en perjuicio de los campesinos, se debe en buena parte a este contexto. Mientras, por una parte durante el período de ejecución de estos programas no se establecieron paralelamente medidas complementarias para apoyar a la agricultura campesina, mientras la expansión de la palma africana y la ganadería fue acompañada por incentivos sustanciales y acceso a crédito.¹⁶⁸

Esta conclusión está basada en otros estudios realizados por el mismo Banco Mundial:

*“Si se trata de contribuir a la equidad y eficiencia, la liberalización de los mercados de ventas de tierras tiene que ser complementada con medidas que reduzcan la facilidad para acumular tierras con fines especulativos. Además de esto, será necesario implementar medidas que incrementen la demanda efectiva de crédito y asistencia técnica por parte de los pequeños productores”.*¹⁶⁹

Así es que la certeza jurídica sobre la tenencia de la tierra no ha llevado al fortalecimiento de las capacidades de la población de Petén para lograr o mantener el acceso a la tierra cultivable. En parte, este resultado corresponde a la no implementación de otras políticas de Estado complementarias al proceso catastral. Al contrario, la dinamización del mercado de tierras resultó en la transferencia de las mismas hacia empresas ganaderas y agro-industriales, conllevando una concentración de la tenencia de tierra. Como se documenta en este estudio, el 45% en promedio de las parcelas campesinas catastradas en el Petén ha sido objeto de compra-ventas. Mientras que en ciertos municipios (especialmente en las regiones ya establecidas en la ganadería) las ventas comenzaron entre productores de la misma clase, en muchos

¹⁶⁸ Mediante el Decreto 52-2003 o “Ley de Incentivos para el Desarrollo de Proyectos de Energía Renovable”, las plantaciones pueden beneficiarse de la exención de aranceles, IVA y cargas y derechos sobre la importación de maquinaria y equipo; cuentan con una exención por 10 años del Impuesto sobre la Renta (ISR); la exención del Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias (IEMA) por 10 años; y se benefician de la devolución del IVA a los exportadores. Ver: Alonso-Fradejas *et al.*, 2008.

¹⁶⁹ Deininger *et al.*, 2003: 1385.

otros lugares, esta dinamización resultó, tarde o temprano, en la transferencia de derechos de propiedad sobre la tierra en favor de la ganadería aún mas extensiva y de las plantaciones agroindustriales.¹⁷⁰

Para hacer más efectivos los procesos de adjudicación, regularización y legalización de tierras y evitar la creciente concentración de tierras, se ofrecen las siguientes recomendaciones para las diferentes instituciones involucradas en la administración de tierra, no solamente el RIC:

1. Ampliar las opciones para la legalización de la tierra y reconocer los derechos de los pueblos indígenas en sus formas de tenencia y organización comunal

Es importante superar el enfoque de certeza jurídica orientado a la propiedad privada individual de la tierra y ampliar el catastro para incluir otras formas de tenencia de la tierra y de derechos de propiedad como los existentes en ejidos municipales, cooperativas, comunidades indígenas y otras formas de propiedad comunal existentes en Petén, tal como lo ordena el Artículo 33 de la Ley del RIC¹⁷¹.

El reconocimiento constitucional de las Comunidades Indígenas y de su sistema de administración de tierras comunales (Arts. 66 al 70) ha sido desatendido pese a la protección especial del Estado garantizada en la misma Constitución Política de la República (Art.70); los Acuerdos de Paz (AASESA numeral 37 y ASIDPI inciso F); en el Convenio 169 de la OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes, y en la Declaración Universal de los Derechos de los Pueblos Indígenas. Aún con la aprobación de un Reglamento de Tierras Comunales por el RIC en mayo de 2009, la complejidad procedimental en los casos de sucesión hereditaria y en el establecimiento de una personalidad

¹⁷⁰ Desde los tiempos de la colonización de Petén, las ventas de tierra siempre han ocurrido de forma extraregistraral. Con la modernización del registro y catastro, existiría la posibilidad de monitorear, si existiera la voluntad para ello, las tasas de concentración de tierra.

¹⁷¹ Según la información obtenida por el RIC, esta disposición está siendo implementada en el área de la Fase II

jurídica propia, así como la imposibilidad de reconstituir un uso comunal de los bienes que ya fueron privatizados, limitan severamente la aplicabilidad práctica del reglamento en lo que se refiere al Petén.¹⁷² Falta reconocer la heterogeneidad de normas consuetudinarias entre los pueblos indígenas y abrir el espacio para comunidades ladinas o de etnicidad mixta con voluntad de conservar una parte de su comunidad como tierras comunales para fines ambientales o sociales (como por ejemplo, para astilleros o para la protección y conservación de fuentes de agua).

Sin embargo, la regularización de las tierras comunales –aunque reducidas y fragmentadas–, así como la de los lugares sagrados –inclusive en comunidades con propiedad privada agrícola–,¹⁷³ adquiere actualmente gran importancia para retener tierras campesinas posesionadas y amenazadas de despojo; para evitar, en consecuencia, la precarización de las condiciones de vida tendentes a convertir a los parcelarios en “sin-tierra” y para disminuir la presión sobre aquellas áreas protegidas que todavía se caracterizan por ecosistemas naturales poco intervenidos. En tal sentido, se recomienda que antes de imponer modelos de tenencia de tierras y bienes naturales ajenos a las comunidades, las instituciones involucradas identifiquen junto con las mismas y reconozcan por mandato de sus autoridades, las formas consuetudinarias existentes¹⁷⁴ para garantizarles el debido reconocimiento legal y el re-

¹⁷² “...todavía no se han adoptado [en Guatemala] las leyes que reconozcan las formas tradicionales de tenencia, posesión y propiedad colectiva de la tierra por parte de las comunidades indígenas. Esta situación genera serios obstáculos para que las comunidades puedan defender legalmente sus derechos sobre su tierra, particularmente ante la inscripción irregular o ilícita de la propiedad, el traslape de registros, el desconocimiento de linderos y la falta de catastro confiable”. Naciones Unidas, 2012:13.

¹⁷³ No existe un registro detallado sobre las “tierras comunales” existentes en Petén. En 2010, la ONG CEIDPAZ acompañó a la comunidad Santa Cruz de Poptún en su proceso para el reconocimiento municipal como “comunidad indígena” y una vez establecida su personalidad jurídica propia, se procedió al reconocimiento y a la titulación de la tierra como “tierra comunal”. En otros casos, pueden estar registradas legalmente bajo otra figura jurídica, pero se trata siempre de “tierras comunales”; su carácter “comunal” deriva de la forma de tenencia en común, de la forma como las administran, aunque existan bajo la figura de “cooperativa” o “empresa campesina asociativa”, que son figuras jurídicas reconocidas por el Estado, pero son formas de tenencia comunal.

¹⁷⁴ El algunas comunidades q’eqchi’ de Alta Verapaz todavía existe la figura de „cabecilla de tierras“ como la autoridad indígena que se ocupa del resguardo de los títulos de pro-

gistro de tierra comunal y de los sitios sagrados comunitarios, aún en los casos donde éstos se encuentren bajo tenencia privada (como por ejemplo, permitir y apoyar la formulación de reglamentos internos a las comunidades que otorguen la opción preferencial de compra sobre una parcela en venta a familias jóvenes sin tierra, como se acostumbra en las comunidades q'eqchi').

Lo anterior implica, para Petén, definir un proceso para identificar y declarar con carácter retroactivo los cientos de lugares sagrados comunitarios y su entorno, que fueron ignorados durante el proceso de catastro. En otras partes del país, implica respetar la heterogeneidad de la espiritualidad maya y reconocer que existen muchos lugares sagrados regidos por ancianos y otros “costumbristas” y no necesariamente por “guías espirituales” organizados en asociaciones centralizadas en la capital.

Todo lo anterior requerirá de una consulta permanente con los grupos y líderes indígenas y no únicamente una “comunicación social” de una sola vía. Antes de comenzar la medición catastral, se requiere de un proceso participativo comunitario para determinar si existen espacios comunitarios o un deseo de reconstituir tales espacios, aplicando el espíritu y la letra del reglamento de tierras comunales del RIC, así como de apoyar el fortalecimiento comunitario para el establecimiento de reglamentos internos que contribuyan a evitar la compra-venta masiva de tierras como la que se ha observado en Petén.

riedad sobre las tierras, gestiona los asuntos de tierras ante las instituciones del Estado y atiende los conflictos de tierras intercomunitarios o con vecinos y colindantes. En otras comunidades es el Consejo de Ancianos (integrado por los „Yuwa' Ch'och' „, o padre-tierra) el que cumple estas funciones. En otras comunidades son los comités comunitarios o los representantes comunitarios quienes tienen esta función y todas estas autoridades tienen por referencia la Asamblea Comunitaria como máxima autoridad comunitaria que otorga legitimidad a la autoridad y a las decisiones.

Recomendaciones específicas:

- 1.1 Superar el enfoque de certeza jurídica orientado a la propiedad privada individual de la tierra y ampliar el catastro para incorporar otras formas de tenencia de la tierra y de derechos de propiedad, como los existentes en ejidos municipales, cooperativas, áreas comunales y otras formas de tenencia que pudieran existir o estar desarrollándose alrededor de territorios indígenas en Petén. En esta dirección, se recomienda tomar en cuenta los esfuerzos que se realizan desde organizaciones de la sociedad civil para la elaboración de guías metodológicas que apoyen la identificación y caracterización de tierras comunales y lugares sagrados. Recomendamos que el RIC amplíe la aplicación del reglamento de tierras comunales en los municipios que fueron catastrados previamente a la vigencia de la misma Ley del RIC.¹⁷⁵
- 1.2 Todos los proyectos e iniciativas de regularización, legalización y administración de tierras deben asegurar la plena observancia de los principios y los derechos específicos de los pueblos indígenas establecidos en los acuerdos, convenios y declaraciones suscritos por el Estado de Guatemala y mencionados en la página anterior.
- 1.3 Más allá de medidas legales, los futuros proyectos e iniciativas deben investigar, considerar y respetar las formas de tenencia y usos consuetudinarios de las comunidades indígenas y no indígenas, reconociendo su valor y aporte en términos de legitimidad de la tenencia, mayor equidad en las formas de distribución de la tierra y acceso a los recursos naturales, mayor

¹⁷⁵ En la actualidad la Coalición RRI (Rights & Resources Initiative, por sus siglas en inglés), el PERT de la Facultad de Agronomía de la USAC, CEIDPAZ y la Asociación de Forestería Comunitaria “Utz Ché”, desarrollan una metodología para la identificación, sistematización de información y estudio de Tierras Comunales, incorporando además de criterios de carácter jurídico, otros ecológicos, sociológicos y antropológicos. De igual forma, desde septiembre 2010 el RIC cuenta con una guía específica para la verificación y georeferenciación de sitios arqueológicos y lugares ceremoniales indígenas.

sostenibilidad ecológica y social de sus normas y prácticas, así como su mayor contribución a la gobernanza y a la cohesión social.

- 1.4 Identificar y reconocer las formas consuetudinarias de gestión de tierras y recursos comunales experimentadas y vividas por las comunidades, para garantizar el debido reconocimiento legal a sus formas de organización como comunidades indígenas y el registro de la tenencia comunal de la tierra.
- 1.5 Reconocer los procedimientos de regularización desarrollados por algunas comunidades y sus organizaciones e incorporar los a los procedimientos institucionales, para crear alternativas menos costosas y más participativas en la legalización de la tenencia de tierra, a la vez que gocen de mayor legitimidad y reconocimiento social (como por ejemplo, las experiencias desarrolladas en algunas comunidades de Chisec).
- 1.6 Promover una política de catastro y formalización de los arrendamientos en ejidos municipales que permita la incorporación de una visión de compromiso y manejo a largo plazo sobre dichas unidades productivas y le proporcione a los arrendatarios campesinos actuales los derechos inherentes a la propiedad, por medio de usufructo vitalicio con especificaciones respecto a la extensión y uso sostenible de la tierra. Esto debería realizarse en tándem con los Planes de Ordenamiento Territorial debidamente aprobados por cada municipalidad.
- 1.7 Favorecer el desarrollo de mecanismos de control al interior de los gobiernos municipales que garanticen que los ejidos municipales sean utilizados para los propósitos para los cuales fueron creados y se detenga la tendencia concentradora de dichas tierras, para cumplir con la finalidad de proveer tierra a los habitantes locales que la necesitan para su subsistencia. Esto incluiría el mantener los máximos de área asignada en los reglamentos municipales para cada arrendatario.

- 1.8 En las áreas pendientes de ser catastradas, desarrollar un proceso de consulta comunitaria que permita identificar y reconocer la existencia de lugares sagrados así como de áreas de cultivo y/o extracción de productos de importancia cultural, con el objetivo de reconocerlos y registrarlos como tierras comunales, para garantizar el acceso permanente, uso y aprovechamiento comunal de los mismos.
- 1.9 En el caso de Petén donde muchos sitios sagrados fueron privatizados, se recomienda que la SAA designe un facilitador bilingüe para respaldar a los consejos de ancianos y/o *aj qijab'* para negociar el acceso continuo a las áreas sagradas que quedaron dentro de parcelas privadas y acordar derechos y responsabilidades de cada una de las partes (consejos de ancianos, *aj qijab'*, usuarios y propietarios privados).
- 1.10 Mejorar la coordinación entre el RIC y el IDAEH para establecer un inventario georeferenciado de áreas sagradas y sitios arqueológicos, instalando al interior del IDAEH un Sistema de Información Geográfica propio y actualizado, en consulta con guías espirituales, consejos de ancianos, catequistas, COCODE's en general y las municipalidades. Lo anterior corresponde a las experiencias positivas que se ha tenido recientemente en varios municipios declarados Zonas en Proceso Castastral.
- 1.11 Consultar a las comunidades durante el mapeo preliminar que se realiza previo a levantar el catastro sobre usos comunales, áreas sagradas y potencialidad de uso de los suelos.
- 1.12 Estimular la conservación de recursos naturales y culturales por medio de tasas de precios con descuento por la tierra que se mantiene bajo manejo forestal colectivo, tal como se ha negociado en otros casos.

2. Articular una Política de Desarrollo Rural Integral con capacidad de apoyo a las economías campesinas

El supuesto de que el catastro y la legalización de tierras ayudarían a promover la inversión en parcelas de tamaño medio y a generar diversificación productiva y una clase de agricultores orientados a una producción más sostenible y diversa que la actual, está desvirtuándose debido a la alarmante aceleración de la compraventa de tierras para plantaciones de palma africana, reforestación comercial y ganadería. De hecho, la idea original del FYDEP de crear “el granero de Guatemala” en Petén, coexistiendo con la producción forestal, está en peligro.

La realidad actual indica que, bajo el empuje de capitales tradicionales e internacionales y la narco-ganadería, los pequeños propietarios prefieren vender sus parcelas debido al ingreso económico significativo e inmediato (pero insuficiente muchas veces para emprender iniciativas económicas no agropecuarias) que les permite la venta de su principal activo, dado que no cuentan con los medios o apoyos gubernamentales para producir sus cultivos de manera rentable. No cuentan ni con la asistencia técnica ni crediticia, ni con los insumos agrícolas para mejorar la productividad de los cultivos que producen o para lanzarse a diversificar. Tampoco existen seguros agrícolas para proteger la producción ante fenómenos naturales, cada vez más frecuentes en el contexto del cambio climático, ni canales de comercialización que permitan obtener precios previsibles y que compensen los costos de producción. En tal sentido, la actual apuesta al establecimiento de plantaciones de palma africana, ganadería y reforestación comercial –que sí cuentan con apoyo gubernamental– está sustituyendo aceleradamente la producción campesina de subsistencia, excedentaria y comercial de Petén, aumentando la vulnerabilidad de la población petenera, que sigue siendo predominantemente rural, disminuyendo la oferta y precarizando el empleo, y reduciendo la disponibilidad alimentaria nacional.

Por lo tanto, es necesario concretizar la Política Nacional de Desarrollo Rural, aprobada en julio del 2009, con recursos económicos y técnicos suficientes, para dinamizar las economías campesinas que

ahora están siendo desplazadas. Un estímulo decisivo en esta dirección sería la promulgación de la Iniciativa de Ley de Desarrollo Rural Integral (Iniciativa No. 40-84) que proyecta incrementar y canalizar las inversiones públicas hacia la producción agrícola campesina, que es la mayor fuente de trabajo en el área rural, constituye la base económica para la mayoría de la población petenera y contribuye de una manera importante a la seguridad alimentaria nacional.¹⁷⁶

Recomendamos que se vincule más directamente la continuación de los procesos de legalización de tierras al financiamiento y la ejecución de una política de desarrollo rural integral que viabilice una producción agrícola y, en consecuencia, una propiedad agraria campesina sostenible. El objetivo sería el de promover una agricultura (y pecuaria) de escala familiar y comunitaria que por un lado, fortalezca las capacidades de agencia social de familias y comunidades rurales para obtener, mantener y controlar el acceso a tierra cultivable y a otros bienes naturales y, por otro lado, y fortalezca específicamente las capacidades familiares y comunales para *mantener y controlar* el acceso a la tierra cultivable, lo cual se considera fundamental para la intensificación, sostenible y pertinente a escala económica y cultural, de la economía agropecuaria familiar.

Recomendaciones específicas:

- 2.1 Suscribir o en que caso de que ya existen implementar los convenios de cooperación en el seno de los COMUDE, entre SEGEPLAN, RIC, MAGA, INAB, CONAP, municipalidades, mancomunidades y donde sea viable los COCODE, que aceleren la elaboración y ejecución de Planes de Ordenamiento Territorial Municipal (principalmente en área rural y ejidos municipales), los cuales incluyan reglamentos y normativas técnicas sobre el uso del suelo, que garanticen la sostenibilidad ambiental y eviten principalmente la concentración y la pérdida de tierra ejidal.

¹⁷⁶ Dürr *et al* 2010: 129.

- 2.2 Invertir en el mantenimiento del equipo de base de datos municipales e implementar infraestructura municipal que incluya la instalación de redes de uso local y medios masivos de almacenamiento, para facilitar la utilización de la información catastral de Petén con distintos fines (tales como la formulación de planes de ordenamiento territorial, la formulación de proyectos, etc.) y la cual debe ser actualizada por los gobiernos locales, tal como lo indica el Código Municipal. Suscribir acuerdos que contribuyan a fortalecer las capacidades municipales y a disminuir la rotación del personal técnico capacitado. Asimismo, el acceso oportuno y traslado proactivo de información del RIC al INAB, MAGA y municipalidades, garantizará la identificación y priorización de la asistencia técnica e inversión productiva para los pequeños productores.
- 2.3 Se recomienda la inversión financiera del Estado y la cooperación externa en proyectos que prioricen a los pequeños productores y comunidades beneficiarias de los proyectos de legalización y administración de tierras, a fin de viabilizar sus emprendimientos económicos y productivos, para apoyarlos de manera efectiva a que conserven las tierras adquiridas y recién regularizadas, y las hagan producir en beneficio de sus familias y comunidades, conforme a sus propias determinaciones y decisiones, limitando y frenando a la vez las transacciones de compra-venta y cesión de derechos. En este sentido, también se recomienda que una agencia apropiada del Estado y/o MAGA implemente un programa de seguro de cosechas para los pequeños agricultores que están intentando de diversificar su producción agrícola.
- 2.4 Ampliar los mecanismos de acceso a la tierra cultivable que vayan más allá del limitado mecanismo de reforma agraria asistida por el mercado. En este sentido los Acuerdos de Paz recogen una plataforma inicial consensuada de medidas administrativas, fiscales y de ordenamiento territorial aún pendientes de implementar.

- 2.5 Elaborar y aprobar una Ley de Ordenamiento Territorial que permita controlar y frenar el desplazamiento de áreas de agricultura campesina y bosques por la ganadería, las plantaciones agro-industriales y agro-forestales de exportación.
- 2.6 Auditar a cualquier persona, física o jurídica, que directa o indirectamente (a través de testaferros, sociedades y grupos empresariales) concentre más de 180 hectáreas de tierra, para evitar –en la medida de lo posible– el lavado de dinero y la compra-venta especulativa de tierras. En este sentido se recomienda la aplicación efectiva de la Ley de Extinción de Dominio a las propiedades adquiridas de manera dudosa.
- 2.7 Promover la creación de fondos de emergencia comunitarios para apoyar a familias en caso de necesidades urgentes, con el fin de evitar la venta de sus tierras ante tales situaciones. A la vez, establecer un programa de préstamos –con bajo interés y de largo plazo– a los estudiantes, para evitar el motivo común de la venta de parcelas con fines educativos.
- 2.8 Crear el Instituto Nacional de Abastecimiento Alimentario (IN-ABA) con tres funciones/ programas básicos, de manera articulada con el resto de políticas de apoyo a las economías campesinas:
 - a. Programa de Compra-Venta de Granos Básicos (maíz blanco, maíz amarillo y frijol) con infraestructura y sistemas adecuados de almacenamiento y gestión de inventarios post-cosecha.
 - b. Programa de Adquisición de Alimentos, el cual estaría orientado a surtir los mercados institucionales (públicos) y dirigido principalmente a la producción hortícola, de leguminosas, tubérculos, fruta y arroz, por parte de pequeñas/os productores. Este programa fomentaría la diversificación productiva al disminuir el elevado riesgo percibido actualmente por las y los pequeños productores de complementar el cultivo

de granos básicos en un contexto de limitada disposición de tierra.

- c. Programa de Información de Mercado, el cual se ocuparía de generar y distribuir información sobre: los precios internacionales; la demanda y oferta de determinados productos alimentarios a nivel nacional y las implicaciones de las variaciones en los precios para la estructura productiva nacional/territorial de Petén. Este programa generaría información prospectiva sobre precios, oferta y demanda de los productos agroalimentarios en los diferentes territorios, para construir un sistema de comercio sustentado sobre las ventajas complementarias en la producción alimentaria inter-regional a nivel nacional. De igual manera, este programa podría incorporar la información recomendada más adelante, respecto a tasas de interés sobre crédito (ver numeral 2.9.a).

2.9 Desarrollar una política de acceso a servicios financieros rurales a través de la conformación de una Caja Rural Nacional como un ente público, autónomo y descentralizado, presidido por el MAGA, cuyo mandato sea el de fomentar el acceso de la población rural vulnerable y de escasos recursos a productos y servicios financieros pertinentes. Esta Caja Nacional de Fomento Territorial Rural actuaría bajo la figura de una institución financiera de segundo piso, orientada a fortalecer e interaccionar con aquellas entidades micro-financieras de primer piso (que trabajan directamente con personas, físicas y jurídicas), cuyo capital se encuentre mayoritariamente en manos de la población local, y que cuenten con presencia y conocimiento de las dinámicas socioeconómicas concretas en cada territorio. En esta línea y de manera complementaria, se propone:

- a. Designar dentro del MAGA un enlace crediticio que pudiera recolectar mensualmente información sobre tasas de interés y divulgarlo por medios radiales y/o un medio propio, que promueva programas de extensión sobre el desarrollo em-

presarial a los pequeños productores y que explore cómo establecer créditos alternativos a través de garantías sociales (como aquellos establecidos por el Banco Grameen), sustituyendo y/o eliminando las garantías hipotecarias sobre la tierra. Este enlace también apoyaría en recolectar mensualmente información sobre tasas de interés, tiempos de transacción y desarrollo empresarial (con énfasis en educación financiera local), para potenciar la producción agrícola y silvopastoril (en especial) y por medio de una estrategia de divulgación oportuna y adecuada para que llegue a los pequeños y medianos productores.

- b. Que el MAGA dé seguimiento a los Fondos de Fideicomiso a través de los intermediarios financieros, para garantizar que estos fondos cumplan con las finalidades para las cuales fueron creados, garanticen la cobertura y su utilización por parte de los pequeños y medianos productores, y aseguren el acceso a los mismos por medio de pasos sencillos y claramente definidos que disminuyan los tiempos de transacción.
- c. Establecer la adopción de seguros agrícolas que respalden el acceso de pequeños y medianos productores al crédito y asistencia técnica y contribuyan a fortalecer toda la cadena de valor (investigación, insumos agrícolas, producción, comercialización y capacitación en administración financiera local).

2.10 Desarrollar un sistema de infraestructura de fomento y apoyo directo a la producción familiar. Entre este tipo de infraestructura se incluirían desde acciones destinadas a la recuperación de suelos y al desarrollo de macro-infraestructura de riego, hasta el desarrollo de infraestructura comunitaria y mancomunitaria de manejo post-cosecha (silos, bodegas, cámaras frías), centros de acopio locales (no necesariamente sólo municipales, sino en aldeas estratégicas de grandes municipios), centrales de mayoreo territoriales y centros de transformación y genera-

ción de valor agregado en productos agropecuarios primarios, vinculados a centrales de mayoreo comercial ubicadas en el territorio.

- 2.11 Diseñar una política de empleo rural orientada tanto a fortalecer los entes verificadores y sancionadores del Ministerio de Trabajo y Previsión Social en el área rural, como a la re-orientación de la política educativa del Estado hacia una diversificación de los estudios secundarios que permitan tanto el ingreso a la universidad como también una aplicación práctica en la comunidad (por ejemplo, el fomento de carreras como agronomía, enfermería, mecánica etc. en institutos estatales, para mejorar los métodos de la agricultura campesina y crear reales alternativas de trabajo a ésta para quienes no poseen tierra propia).¹⁷⁷

- 2.12 Fortalecer la política de generación y validación de tecnología agroalimentaria apropiada y sostenible. Para ello se plantea fortalecer legal y financieramente al Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), como una entidad pública, autónoma y descentralizada, presidida por el MAGA (en Petén, en coordinación con el Centro Universitario de Petén, CUDEP), para que desarrolle su capacidad de generar y difundir opciones tecnológicas apropiadas en productos agroalimentarios, adaptados a las condiciones agroecológicas y socioeconómicas de la agricultura campesina y orientadas, principalmente, al logro y defensa de la soberanía alimentaria, sin perjuicio de la vinculación de cierta producción campesina orientada a mercados internacionales.¹⁷⁸

¹⁷⁷ Dürr *et al* 2010: 130.

¹⁷⁸ En este marco, es estratégico que el ICTA se enfoque hacia el manejo y difusión de *tecnología apropiada* para la economía campesina del país. Tecnología apropiada entendida como la más intensiva en fuerza de trabajo, la que contribuye a intensificar el uso del suelo y del agua, de manera sostenible y poco dependiente de insumos externos, pero más rápidamente que la productividad de la fuerza de trabajo, contribuyendo así a generar empleo en lugar de a suplantarlos y la que es culturalmente pertinente.

- 2.13 Fortalecer presupuestariamente, re-orientar desde una perspectiva de agricultura poco dependiente de insumos externos y ampliar la cobertura del Sistema Nacional de Extensión Agropecuaria del MAGA. En este sentido, se recomienda fortalecer los tres pilares fundamentales planteados por el Vice-Ministerio del MAGA Petén en su Plan Estratégico Institucional (PEI) 2011-2015, relativos a la asistencia técnica, capacitación e intensificación de la producción.
- 2.14 Establecer incentivos y procesos de capacitación para la intensificación de la producción ganadera, para poder producir la misma cantidad de ganado en áreas menos extensas y con menos daños ecológicos, liberando espacios para la producción de granos básicos y la reforestación.
- 2.15 Impulsar campañas de información para dar a conocer el comportamiento de la actividad ganadera en los últimos años y la baja rentabilidad que representa en la actualidad. La imagen que agricultor tiene sobre la ganadería corresponde a épocas de bonanza pasadas y, además, debe conocer que el bienestar de muchos ganaderos obedece al gran volumen de su producción, que en pequeña escala no resulta replicable.
- 2.16 Auditar los hatos ganaderos mayores de 150 cabezas para evitar –en alguna medida– el lavado de dinero a través de la compra de ganado.
- 2.17 Fortalecer el presupuesto y ampliar la cobertura, capacidad y material científico del CUDEP con respecto a las carreras en ciencias agrícolas y forestales, las carreras en ciencias sociales y extensión rural, ampliar y fortalecer las investigaciones académicas, científicas y de demostración en el sitio sobre temas como las mejores formas de diversificar los cultivos en Petén, y establecer y/o fortalecer las relaciones entre CUDEP y MAGA.

3. Fortalecer la gobernabilidad sobre la tenencia de la tierra, mejorar la eficiencia de los servicios de administración de tierras y crear nuevos espacios para la justicia agraria

La gobernabilidad sobre la tenencia de la tierra y el manejo de recursos naturales en Petén debe ser fortalecida. Estos esfuerzos de fortalecimiento deben centrarse en las cinco instituciones nacionales que se encargan de la administración de tierras (RIC, FONTIERRAS, SAA, CONAP y RGP) y en las municipalidades, desempeñando las competencias que les confiere el Código Municipal. La elaboración de acuerdos interinstitucionales es un paso necesario pero no suficiente para lograr los objetivos más amplios de un desarrollo agrario integrado.

En primera instancia, se debe continuar invirtiendo en la capacidad de estas instituciones para implementar las políticas y normas de manera efectiva y eficiente, asegurándose que los procesos y procedimientos sean aplicados de forma confiable, consistente y transparente. De igual manera, las instituciones deben de considerar medidas suplementarias para proteger y promover los derechos de grupos vulnerables y marginados. Esto incluye un enfoque de equidad de género explícito y medidas para evitar el trato desfavorable de las mujeres en los mercados de tierras y prácticas hereditarias. Las instituciones deben asistir, asimismo, en el reconocimiento y protección de los derechos de los pueblos indígenas sobre sus tierras y recursos naturales y sus formas de organización comunales, como se menciona en el primer bloque de recomendaciones. Se recomienda que las instituciones mantengan centros de gestión de inconformidades y consultas para la población y participen en procesos de auditoría social con el acompañamiento de instancias de la sociedad civil.

Cumplir estas funciones requerirá mejorar la eficiencia de los procesos y asegurar la coordinación inter-institucional, aun cuando alcanzar dicha coordinación requiera establecer una moratoria provisional en el trabajo para priorizar esta integración. A pesar de todo el esfuerzo y tiempo dedicados al levantamiento de información catastral en Petén, inicialmente con fines de regularización, a la fecha ninguno de los

municipios ha sido declarado oficialmente como “zona catastrada” de acuerdo a la Ley del RIC. Cumplir con los procedimientos para esta declaratoria impondrá retrasos en la entrega de productos y nuevos costos a la población, mismos que pondrán en desventaja a aquellos sectores con poca capacidad de pago. Se recomienda que el RIC analice la sostenibilidad de este proceso, no sólo para el Petén sino en el resto del país, en cuanto a tener información certera sobre un predio y brindar las facilidades para que la población mantenga el catastro actualizado. Un vínculo sistematizado entre el registro y el catastro podría ser una de las opciones para reducir los gastos administrativos y otros costos de transacción que tienen que ser absorbidos tanto por las instituciones como por los usuarios. Esta recomendación está en sintonía con varios informes evaluativos y estudios relacionados al tema agrario producidos en la última década.¹⁷⁹ La coordinación inter-institucional también es indispensable para la formulación e implementación de los planes de ordenamiento territorial, recomendados en el apartado 2.

Un lugar destacado ocupa el desarrollo de un Código Agrario, sustantivo y procesal, y su institucionalidad relacionada con tribunales agrarios pertinentes a la realidad socio-cultural del país, como manda la Ley del RIC. Se requiere de estos tribunales para dar seguimiento especializado a los conflictos de tierras que no puedan ser resueltos a través de los mecanismos alternativos de resolución de conflictos. También se debe respetar y promover el derecho consuetudinario de los pueblos indígenas para resolver conflictos relacionados a la tenencia y uso de la tierra en sus comunidades.

Recomendaciones específicas:

- 3.1 Promulgar un Código Agrario en sintonía con las fuentes consuetudinarias de derecho indígena, como establecido en los Acuerdos de Paz y la Ley del RIC, e integrar la formación de la Procuraduría Agraria. Formar, mientras tanto, a través de un Acuerdo Gubernativo, una comisión que coordine todas las de-

¹⁷⁹ CEPAL, 2000; RIC, 2007; Banco Mundial, 2010.

pendencias que se relacionan con la tierra, fortaleciendo el nuevo Gabinete Agrario y priorizando la problemática específica de Petén.

- 3.2 Establecer un foro de carácter técnico, con amplio poder de convocatoria, y que incluya a representantes locales de la institucionalidad agraria, académicos y miembros de la sociedad civil, como una fuente de consulta permanente sobre políticas agrarias e integración de funciones y plazos de procedimientos. Incluir en la agenda de las mesas de resolución de conflictos vigentes y funcionando, las políticas agrarias.
- 3.3 Mejorar la coordinación interinstitucional, especialmente entre el FONTIERRAS y el RIC, para agilizar los procesos de regularización y legalización de la tenencia de la tierra y para determinar las competencias institucionales en los procesos de adjudicación y establecimiento catastral.
- 3.4 Concluir el catastro y la legalización de la tierra, específicamente en aquellas áreas que, por ser problemáticas, han sido obviadas por los proyectos de administración de tierra anteriores.
- 3.5 Gestionar desde el Consejo Directivo del FONTIERRAS el levantamiento de la inmovilización de la finca nacional número 292, para restablecer los procesos de adjudicación en las zonas de amortiguamiento de las áreas protegidas de Petén.
- 3.6 Realizar las modificaciones al reglamento de adjudicación que permitan monitorear dicho proceso desde la recepción de la solicitud hasta su adjudicación por el FONTIERRAS, con plazos fijos establecidos y manteniendo la descentralización de los procesos.
- 3.7 Actualizar el catastro con los debidos códigos catastrales en una forma que no implique más gastos para los campesinos

de escasos recursos, ya que en la forma actual se privilegia la capacidad de pago y se discrimina a los posesionarios más pobres que no pueden cubrir los costos, impidiendo en el corto plazo la regularización final de sus predios.

- 3.8 Promover ante el Consejo Directivo del RIC una exoneración del pago del arancel por emisión del visto bueno de plano y certificación del predio en aquellos casos que son primeras adjudicaciones, tanto en tierras nacionales como en municipales (como, por ejemplo, en los casos pendientes de la finca nacional número 292).
- 3.9 Considerar en cualquier convenio de cooperación internacional o de préstamo (tal como el PAT II) no sólo la etapa de levantamiento de información catastral, sino garantizar, asimismo, la conclusión de la adjudicación de tierras y su correspondiente inscripción en el RGP, para no perder la inversión inicial.
- 3.10 Aprovechar los actos de protocolo de entrega de tierras para dialogar y reflexionar con las comunidades sobre el valor de la tierra y los pasos necesarios para heredarla a las próximas generaciones, desaconsejando su venta.
- 3.11 Formar una comisión permanente del CODEDE para analizar las dinámicas agrarias regionales y promover un espacio para mejorar la coordinación inter-institucional.
- 3.12 Dado que en la actualidad los nombres y límites de las comunidades aparecen únicamente en las fichas técnicas, introducir dichos nombres también en el catastro, con el objetivo de definir el ámbito del poder local de los COCODE y de otras instancias comunales, así como para reconocer un aspecto fundamental de identidad, ámbito de prácticas consuetudinarias y cohesión social. Al concluir el proceso de catastro comunitario, entregar de parte del RIC una copia del mapa catastral correspondiente al COCODE de cada comunidad. Mantener la figura jurídica

de COCODE en el proceso de adjudicación de áreas comunales o centros urbanos.

- 3.13 Establecer un centro de información pública del RIC y asegurar el acceso gratuito y culturalmente pertinente a la información catastral para usos comunitarios y educativos, tal como lo indica el marco legal del RIC.
- 3.14 Divulgar los resultados de la presente investigación, a fin de que los tomadores de decisiones del Estado, incluyendo a las autoridades municipales, y las familias y comunidades beneficiarias de los proyectos de legalización y administración de tierras, conozcan los impactos que los mismos han tenido en el pasado y les sirvan de puntos de reflexión y base para sus propias decisiones.

Investigaciones a futuro

El valor de un estudio es a menudo la calidad de las preguntas sugeridas para las investigaciones futuras. En respuesta a los datos empíricos recopilados para este informe, destacan unos temas para investigación a futuro.

Tenencia y mercado de tierras	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cuáles son las trayectorias de los medios de subsistencia de los que vendieron en diferentes intervalos (como por ejemplo, seis meses, un año, cinco años después de la transacción de tierra)? ¿Cuántos están prestando o alquilando tierra en el mismo u otro lugar, y qué implicaciones tiene para el rendimiento agrícola y la seguridad alimentaria familiar? ➤ ¿De los que se reubicaron a áreas protegidas, es un fenómeno generalizado o de cadenas de migraciones de desalojos o comunidades rodeadas o “desaparecidas,” por ejemplo, por plantaciones de la palma? ➤ En casos de los que utilizaron las ganancias de invertir en la educación o los que se trasladaron a centros urbanos para buscar trabajos no-agrícolas, ¿Cuales son perspectivas de empleo permanente y bien remunerado? ➤ ¿Cómo se practica la sucesión hereditaria de la tierra hacia mujeres? ➤ ¿Existe una tendencia al minifundismo como consecuencia de la subdivisión de las parcelas en un contexto de la alta fecundidad rural? ➤ ¿Cuál es el impacto de la compraventa de tierras en el conjunto de la sociedad, como por ejemplo en el imaginario territorial indígena y/o petenero? ➤ ¿Cómo se desarrollaron las dinámicas agrarias de lugares ya regularizados en San Luis en comparación con la parte del ex baldío que, por razones legales, fue legalizado muchos años después ?
-------------------------------	---

	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cuál es el impacto de la red vial en Petén y en la Franja Transversal, área prioritaria para el PAT II en la compra/venta de tierras especialmente en comunidades indígenas de estas zonas?
Uso de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cuáles son los efectos de la persistente conversión de tierras agrícolas a ganadería y palma africana, dada la importancia de la producción petenera de maíz y frijol para la seguridad alimentaria de la nación?
Crédito	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Qué porcentaje representan y cuáles son las consecuencias que traen las ejecuciones hipotecarias de parcelas legalizadas que han servido como colateral para solicitar créditos? ➤ ¿Cuál es la oferta de créditos informales, que a veces son más comunes en el área rural que los formales? (Por ejemplo los avances de insumos y semillas que ofrecen los intermediarios a cambio de una parte de la cosecha u otros contratos verbales).
Descentralización	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Existe evidencia en previos informes de RIC y del Banco Mundial de los efectos positivos de la legalización de lotes urbanos, ¿Por qué son tan diferentes los impactos en el ámbito urbano comparado con el rural y qué posibles lecciones (como por ejemplo en la recaudación del IUSI) se pueden extraer?
Conflicto	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Han continuado los conflictos en los casos considerados oficialmente “cerrados” con especial atención a los que fueron abandonados por una o mas partes?
Tierras y bienes comunales	<ul style="list-style-type: none"> ➤ ¿Cómo se manifiesta la heterogeneidad del derecho consuetudinario en asuntos de tenencia y uso de la tierra entre pueblos mayas? ➤ ¿Cómo diseñar una metodología participativa y culturalmente sensible para investigar en las comunidades mayas las estrategias y prácticas de identificar, proteger, y en casos de despojo, restaurar el acceso a los lugares sagrados y bienes comunales?

7. ACRÓNIMOS

ACOFOP	Asociación de Comunidades Forestales de Petén
AIDPI	Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas
AHT/KFW	Agrar- und Hydrotechnik, Kreditanstalt für Wiederaufbau
BANDESA	Banco de Desarrollo
BANRURAL	Banco de Desarrollo Rural S.A.
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BM	Banco Mundial
CARE	Cooperativa Americana de Remesas al Exterior
CATIE	Centro Agronómico Tropical de Investigación y Enseñanza
CEMEC	Centro de Monitoreo y Evaluación del CONAP
CEPAL	Comisión Económica para América Latina (de las Naciones Unidas)
COCODE	Consejo Comunitario de Desarrollo
CODEDE	Consejo Departamental de Desarrollo
COMUDE	Consejo Municipal de Desarrollo
CONAP	Consejo Nacional de Áreas Protegidas
CONGCOOP	Coordinación de ONG's y Cooperativas
CONTIERRA	Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra
COPMAGUA	Coordinadora de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala
CUDEP	Centro Universitario del Petén (de la USAC)
DRI	Desarrollo Rural Integral
ENCOVI	Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (del INE)
ENSMI	Encuesta Nacional sobre Salud Materno-Infantil (del INE)
FONAPAZ	Fondo Nacional para la Paz
FONTIERRAS	Fondo de Tierras
FTN	Franja Transversal del Norte

FYDEP	Empresa Nacional de Fomento y Desarrollo Económico de Petén
GIZ	Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (Cooperación Internacional Alemana)
GTZ	Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (Cooperación Técnica Alemana)
ICEFI	Instituto Centroamericano de Estudios Fiscales
IDAEH	Instituto de Antropología e Historia
IDEAR	Instituto de Estudios Agrarios y Rurales
IEMA	Impuesto a Empresas Mercantiles y Agropecuarias
IGN	Instituto Geográfico Nacional
INAB	Instituto Nacional de Bosques
INACOP	Instituto Nacional de Cooperativas
INE	Instituto Nacional de Estadística
INTA	Instituto Nacional de Transformación Agraria
IUSI	Impuesto Único Sobre Inmuebles
IVA	Impuesto al Valor Agregado
MAGA	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
MAGA-UIPE	Unidad de Políticas e Información Estratégica del MAGA
MARN	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales
MINFIN	Ministerio de Finanzas
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OIT	Organización Internacional de Trabajo
ONG	Organización No Gubernamental
PAT	Proyecto de Administración de Tierras (del BM)
PDS	Programa de Desarrollo Sostenible (del BID)
PEA	Población económicamente activa
PIB	Producto Interno Bruto
PINFOR	Programa de Incentivos Forestales
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PROSELVA	Programa para la Protección de la Selva Tropical

PROTIERRA	Comisión Interinstitucional para el Desarrollo y Fortalecimiento de la Propiedad de la Tierra
RAAM	Reforma Agraria Asistida por el Mercado
RBM	Reserva de la Biósfera Maya
REPSA	Reforestadora de Palmas de Petén S.A.
RGP	Registro General de Propiedad
RIC	Registro de Información Catastral
SAA	Secretaría de Asuntos Agrarios
SARN	Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (hasta 2000, después MARN)
SEGEPLAN	Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia
SEGEPLAN-DOT	Departamento de Ordenamiento Territorial de la SEGEPLAN
SIG	Sistema de Información Geográfica
UNEPET	Unidad de Ejecución del Plan de Desarrollo Integrado de Petén
USAC	Universidad de San Carlos de Guatemala
USAID	Agencia de los Estados Unidos para el Desarrollo Internacional
UTJ-ProTierra	Unidad Técnica-Jurídica (de PROTIERRA, antecesor del RIC)
ZAM	Zona de Amortiguamiento
ZUM	Zona de Uso Múltiple
ZN	Zona Núcleo

8. BIBLIOGRAFÍA

- Alonso-Fradejas, Alberto, Fernando Alonzo y Jochen Dürr. *Caña de Azúcar y Palma Africana: Combustibles para un Nuevo Ciclo de Acumulación y Dominio en Guatemala*. IDEAR/ CONGCOOP, Guatemala, 2008.
- Alonso-Fradejas, Alberto, José Luís Caal Hub y Teresita Chinchilla. *Plantaciones Agroindustriales, Dominación y Despojo Indígena-Campesino en la Guatemala del Siglo XXI*. IDEAR/ CONGCOOP, Guatemala, 2011.
- Anónimo. *Grupos de Poder en Petén*, Guatemala, 2011.
- Aylwin, José. "Los Derechos Indígenas a la Tierra hasta los Acuerdos de Paz." En: Palma, Gustavo, Arturo Taracena y José Aylwin. *Procesos Agrarios Desde el Siglo XVI a los Acuerdos de Paz (75-116)*. FLACSO/ MINUGUA/ CONTIERRA, Guatemala, 2002
- Banco Interamericano de Desarrollo. *Estrategia para la Reducción de la Pobreza Rural*. Working Paper. Washington D.C., 1998.
- Banco Mundial. *Project Appraisal Document on a Proposed Loan in the Amount of US\$310 Million to Guatemala for a Land Administration Project (LAP), (Report No: 18550-GU)*. Washington D.C., November 10, 1998
- Banco Mundial. *World Bank Support to Land Administration and Land Redistribution in Central America*. Report No.: 55341. An IEG Performance Assessment of Three Projects El Salvador, Land Administration Project (Loan No. 3982); Guatemala, Land Administration Project (Loan No. 4415); Guatemala, Land Fund Project (Loan No. 4432), June 30, 2010.
- Baumeister, Eduardo. *Guatemala: Acceso a la Tierra, Ocupaciones e Ingresos en los Hogares Rurales*. Cuadernos de Desarrollo Humano, PNUD, Guatemala, 2003.
- Cardona, Rodolfo. *Sistematización de la Metodología de CARE para la Legalización de Tierras en Petén*. CARE-Petén, Noviembre de 2000, Santa Elena, Petén, 2000.

- Cardona, Rodolfo y Carmen Cigarroa. *La Situación de la Mujer en el Proceso de Legalización de Tierras en Petén*. Guatemala, CARE-Guatemala, 2001.
- Carrera, Jaime Arturo y Jaime Luis Carrera Campos. "El Caso de Guatemala." En: *Dinámicas del Mercado en América Latina y el Caribe: Concentración y Extranjerización*, eds. Fernando Soto Baquero y Sergio Gómez (253-83), Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), Roma, 2012.
- Carter, Michael R. y Pedro Olinto. "Do the "Poor but Efficient" Survive in the Land Market? Capital Access and Land Accumulation in Paraguay." Congreso XXI LASA, Chicago, 24-26 Septiembre 1998.
- CEMEC. *Censo de Población de la RBM*. San Benito, Petén, 2001.
- Comisión Económica para América Latina (CEPAL). *La Estructura Agraria y el Campesinado en el Salvador, Guatemala y Honduras. Santiago de Chile. 2001*.
- Chambers, Robert. "Vulnerability, Coping and Policy." *IDS Bulletin*, 20:2. Institute of Development Studies, University of Sussex, Brighton, 1989.
- COPMAGUA–SAQB'ICHIL. *Oxloq'il B'aanuheem. Los Hechos Sagrados. Fundamento de Las Ideas y Normas del Pueblo Q'eqchi'*. Guatemala, 1999.
- Corzo, Amílcar y Norman Schwartz. "Traditional Home Gardens of Petén, Guatemala: Resource Management, Food Security and Conservation." *Journal of Ethnobiology* 28(2): 305-317, 2008.
- Deininger, Klaus y Gershon Feder. "Land Institutions and Land Markets." Policy Research Working Paper Series 2014, The World Bank. Washington D.C., 1998.
- Deininger, Klaus y Hans Binswanger. "The Evolution of the World Bank's Land Policy: Principles, Experience and Future Challenges." *The World Bank Research Observer* 14: 247-76, 1999.

- Deininger, Klaus, Eduardo Zegarra e Isabel Lavadenz. "Determinants and Impacts of Rural Land Market Activity: Evidence from Nicaragua." *World Development* 31(8): 1385-1404, 2003.
- Dürr, Jochen, Markus Zander y Sergio Rosales. *Cadenas Productivas, Dinámicas Agrarias y Cuentas Territoriales de Base Agropecuaria: El Sur de Petén*. IDEAR/ CONGCOOP, Guatemala, 2010.
- Dürr, Jochen. *Diez Mitos y Realidades sobre las Cadenas Agroalimentarias en Guatemala, y Una Cuenta Nacional de Base Agraria*. Documento de Trabajo para Discusión. GIZ/IDEAR-CONGCOOP. Guatemala. 2011
- Elías, Silvel (coord.). *Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunales. Informe Final*. Grupo Promotor de Tierras Comunales, CONAP, Guatemala, 2008.
- Elías, Silvel (coord.). *Estrategia Nacional para el Manejo y Conservación de Recursos Naturales en Tierras Comunales*. Grupo Promotor de Tierras Comunales, CONAP, Guatemala, 2009.
- FAO (Food and Agriculture Organization). *Estudio de preinversión sobre desarrollo forestal*. 7 vol. Roma y Guatemala, 1970
- Garoz, Byron y Susana Gauster (coordinadores). *FONTIERRAS, el Modelo de Mercado y el Acceso a la Tierra en Guatemala. Balance y Perspectivas*. CONGCOOP/ CNOC, Guatemala, 2002.
- Garoz, Byron, Alberto Alonso y Susana Gauster.. *Balance de la Aplicación de la Política Agraria del Banco Mundial en Guatemala 1996-2005*. CONGCOOP. Guatemala, 2005
- Gauster, Susana. *La Conflictividad Agraria en Guatemala: Causas, Manifestaciones, Tendencias y Actores*. Informe para el Servicio Civil para la Paz (ZFD). Guatemala. 2011
- Gauster, Susana and Ryan S. Isakson. "Eliminating Market Distortions, Perpetuating Rural Inequality: An Evaluation of Market-assisted Land Reform in Guatemala." *Third World Quarterly* 28(8): 1519-1536, 2007.
- Gould, Kevin, D.R. Carter y R.K.Shrestha. "Extra-legal Land Market Dynamics on a Guatemalan Agricultural Frontier: Implications for Neoliberal Land Policies." *Land Use Policy* 23: 408-420, 2006.

- Grandia, Liza. *Tz'aptz'ooqeb. El Despojo Recurrente al Pueblo Q'eqchi'*. AVANCSO, Guatemala, 2009.
- Grandia, Liza, Norman Schwartz, Amílcar Corzo, Óscar Obando y Luis Ochoa. *Salud, Migración y Recursos Naturales en Petén: Resultados del Módulo Ambiental en la Encuesta de Salud Materno Infantil 1999*. USAID/ INE, Guatemala, 2001.
- Grünberg, Georg. *Tierras y Territorios Indígenas en Guatemala*. Series de Dinámicas Agrarias, vol 6. FLACSO/ MINUGUA/ CONTIER-RA, Guatemala, 2003.
- Grünberg, Georg y Víctor Hugo Ramos. Base de Datos sobre Población, Tierras y Medio Ambiente en la Reserva de la Biosfera Maya. CARE/CONAP, Santa Elena, Petén, 1998.
- Hurtado Paz y Paz, Laura. *Dinámicas Agrarias y Reproducción Campesina en la Globalización: El Caso de Alta Verapaz, 1970-2007*. F&G Editores, Guatemala, 2008.
- Hurtado, Laura y Geisselle Sánchez. *¿Qué Tipo de Empleo Ofrecen las Empresas Palmeras en Sayaxché, Petén?*, Action Aid, Guatemala, 2011.
- Hurtado Paz y Paz, Margarita. *Petén: ¿La Última Frontera? Construcción Social de una Región*. FLACSO, Guatemala, 2010.
- Instituto Nacional de Estadística – INE .2003 IV. Censo Agropecuario. Guatemala
- Instituto Nacional de Estadística – INE .2010. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Guatemala
- Instituto Nacional de Estadística – INE .2011. Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos. Guatemala
- Jaramillo, Carlos Felipe. “El Mercado Rural de tierras en América Latina: Hacia una Nueva Estrategia.” En: Banco Interamericano de Desarrollo, *Perspectivas sobre mercados de tierras rurales en América Latina*, Informe Técnico No. ENV-124. Departamento de Desarrollo Sostenible, Washington, D.C., 1998.

- Kaimowitz, David. *Land Tenure, Land Markets, and Natural Resource Management by Large Landowners in the Petén and the Northern Transversal of Guatemala*. LASA, Washington D.C., 1995.
- LATINOCONSULT S.A.. Estudio de factibilidad de un programa de desarrollo de la ganadería bovina en el departamento del Petén. Guatemala, 1974
- Maas Ibarra, Raúl y Julieta Calderón Pontaza. *Evaluación de los Beneficios Económicos, Fiscales y Sociales del Proceso Catastral en el Departamento de Petén, República de Guatemala*. Registro de Información Catastral, Guatemala, 2007.
- Macz, Nery y Georg Grünberg. *Manual de Comunidades de Petén*. CARE/ Cooperación Austriaca para el Desarrollo, Guatemala, 1999.
- MAGA-UIPE. *Situación Actual del Maíz Blanco en Guatemala*. MAGA, Guatemala, 2011.
- Martínez Guerra, J.A. *Actualización de los Costos de Producción de Maíz en las Zonas Más Representativas de Guatemala*. ICTA, Guatemala, 2011.
- Milián, Bayron. "Los Campesinos: ¿Causantes de Conflictos o Víctimas de las Políticas Gubernamentales?" II Encuentro Internacional sobre Desarrollo Sostenible en Petén. Santa Elena, Petén, 29 de noviembre al 1º de diciembre 2001.
- Milián, Bayron, Georg Grünberg y Mateo Cho Botzoc. *La Conflictividad Agraria en las Tierras Bajas del Norte de Guatemala: Petén y la Franja Transversal del Norte*. Serie Dinámicas Agrarias, vol. 2. FLACSO/ MINUGUA/ CONTIERRA, Guatemala, 2002.
- Miranda Pallez, Juan Ronaldo. *Procedimientos Administrativos para la Regularización de Tierras Nacionales en el Departamento de Peten*. Guatemala, 2005.
- Naciones Unidas. *Informe de la Alta Comisionada de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos sobre actividades de su oficina en Guatemala*. Guatemala, 27 de enero de 2012.

Organización Internacional para las Migraciones (OIM). *Encuesta Sobre Migración Internacional*. Guatemala, 2002.

Palma, Gustavo. *Ensayo sobre la Problemática Agraria Ayer y Hoy: Cambios y Permanencias en Uno de los Ejes Fundamentales de la Sociedad Guatemalteca*. AVANCSO, Guatemala, 2007.

Ramos, Víctor Hugo y José Nery Solís (coord.). *Censo de Población de la RBM*. CEMEC/CONAP, San Benito, Petén, 2001.

Registro de Información Catastral y Gobierno de Guatemala -RIC. *Informe de Cierre: Proyecto de Administración de Tierras (BIRF 4415-GU)*. Guatemala, 2007.

Saa Vidal, R. *Mapa de Cobertura y Uso Actual de la Tierra*. Secretaría General del Consejo Nacional de Planificación Económica, Guatemala, 1979.

Secretaría de Asuntos Agrarios. *Información de Conflictos Agrarios*. Guatemala, 2007.

Schwartz, Norman B. "Colonization of Northern Guatemala: The Petén." *Journal of Anthropological Research* 43: 163-183, 1987.

Schwartz, Norman B. *Forest Society: A Social History of Petén, Guatemala*. University of Pennsylvania Press, Philadelphia, 1990.

Schwartz, Norman B. "Reprivatización y Privación: Sistemas Tradicional y Contemporáneo de Tenencia de la Tierra en el Petén, Guatemala." *Mesoamérica* 29: 215-232, 1995.

Schwartz, Norman B. *Socio-ethnographic Evaluation of Land Tenure and Land Legalization in Protected Areas (Core, Multiple Use and Buffer Zones; Archaeological Parks), Municipal Commons (Ejidos) and Areas Outside Protected Areas*. Banco Mundial, Washington, D.C., 1998.

Schwartz, Norman. "¿Pobreza Planeada o Accidente Histórico? La Lógica Capitalista, los Asentamientos Fronterizos y las Condiciones Rurales en Petén." II Encuentro Internacional sobre Desarrollo Sostenible de Petén, Santa Elena, Petén, 2001.

SEGEPLAN-DOT. *Diagnóstico Territorial de Petén*. Guatemala, 2011.

Shriar, Avrum J. "The Dynamics of Agricultural Intensification and Resource Conservation in the Buffer Zone of the Maya Biosphere Reserve, Petén, Guatemala." *Human Ecology* 29(1): 27-48, 2001.

Shriar, Avrum J. "Economic Integration, Rural Hardship, and Conservation on Guatemala's Agricultural Frontier." *Journal of Sustainable Forestry*, 30: 133-157, 2011.

Suter, Laurel K. y David L. Carr. "Land Parcel Fragmentation in the Agricultural Frontier: Sierra del Lacandón National Park, Guatemala." The European Association for Population Studies, Vienna, 1-4 September 2010, Vienna, 2010.

UNEPET, Agrar-und Hydrotechnik (AHG) y Asesoría y Promoción Económica, S. A. (APESA). *Plan de Desarrollo Integrado de Petén: Diagnóstico General de Petén* (UNEPET). Tomo I. SE-GEPLAN (Secretaría General de Planificación Nacional). Santa Elena, Petén, 1992

Valenzuela de Pisano, I. *Agricultura y bosque en Guatemala: Estudio de caso en Petén y Sierra de las Minas*. URL/ UNRISD/ WWF, Guatemala, 1996.

Vogelgesang, Frank. "Los Derechos de Propiedad y el Mercado de Tierras Rural en América Latina." *Revista de la CEPAL*, 58, 1996.

Ybarra, Megan. *Living on Scorched Earth: The Political Ecology of Land Ownership in Guatemala's Northern Lowlands*. Diss.Ph.D., Univ. of California, Berkeley, 2010.

Ybarra, Megan, Oscar Obando, Liza Grandia y Norman Schwartz. *Tierra, Migración y Vida en Petén: 1999-2009*. CONGCOOP, Guatemala, 2012.

Zander, Markus y Jochen Dürr. *Dynamics in Land Tenure, Local Power and the Peasant Economy: The Case of Petén, Guatemala*. LDPI International Conference on Global Land Grabbing, 6-8 April 2011, UK, 2011.

Anexo 1. Cuestionario

A. Datos Generales de la Comunidad <i>Por observación o pregunta directa</i>	
Nombre de la comunidad:	
Año de fundación: (Alcalde Auxiliar o fundadores)	
Grupo que participa: (Por observación)	
No. Personas participantes: (por género, observación directa)	
Nombre del Alcalde Comunitario: (Pregunta directa)	Nombre: Teléfono
No. de habitantes en total: (Pasar por puesto de salud o alcalde comunitario)	
No. de familias: (Preguntar a Alcalde o líder) No. de familias lideradas por mujeres (viudas, solteras, etc.)	Total Familias: _____ Familias con jefas de hogar: _____
Distancia de la Cabecera Municipal (km) (Observación Directa)	
A ¿Cuentan con carreteras o caminos? (Observación Directa) B ¿En qué año fue construido o pavimentado? (Pregunta Directa Alcalde o líder) (Observación Directa)	A. No Si B. Construido ____ ?? ____ y/o pavimentado _____
¿En qué condiciones está la carretera? (Observación Directa)	a) bueno b) regular c) malo
¿Qué servicio de transporte hay y cuanto cuesta? (Pregunta Directa a Alcalde o líder)	
Composición étnica: (% Aprox.) (Alcalde o líder, si es complicado indagar)	

	<p>¿De dónde vinieron los pobladores de la comunidad? (Si la mayoría viene de un lugar, indicarlo)</p> <p>[ESCRIBIR NOMBRES COMPLETOS SI MUCHOS VIENEN DE UN SOLO LUGAR, SI NO ANOTAR MUNICIPIO O DEPARTAMENTO SI HAY MUCHAS RESPUESTAS]</p>	<p>Aldea _____ Municipalidad _____ Departamento _____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p> <p>_____</p>
	<p>¿Qué organizaciones hay en la comunidad (asociaciones, cooperativas, etc.)? [se pueden marcar varias opciones]</p> <p>a) organización comunitaria b) escuela/educación c) producción y/o comercialización d) créditos e) mujeres f) espiritualidad maya (Consejo de ancianos) g) otro: (especificar)</p> <p>¿A qué se dedica cada uno?</p>	<p>I) Nombre: _____ Código (a...g): _____ Dedica a: _____</p> <p>II) Nombre: _____ Código (a...g): _____ Dedica a: _____</p> <p>III) Nombre : _____ Código (a...g): _____ Dedica a: _____</p> <p>IV) Nombre: _____ Código (a...g): _____ Dedica a: _____</p>
<p>B. Tenencia de la Tierra <i>Introducir el tema apropiadamente, relacionándolo con la historia de la comunidad.</i></p>		
<p>15.</p>	<p>¿Cuántos parcelarios hay y de estos cuantos ya tienen escritura?</p>	<p>a) Si tienen _____ (#) b) no tienen _____ (#)</p>
<p>16.</p>	<p>¿Cuántas familias no tienen parcela propia?</p>	<p>Número de familias _____</p> <p>Porcentaje (<i>Dejarlo en blanco, será calculado en gabinete</i>) _____</p>

17.	¿Cuántas familias trabajan para otros finqueros o propietarios de tierras en la comunidad por temporada? (Si es posible, identificar empleadores)	No. de Familias _____ Nombre de empleadores específicos mencionados en forma espontánea
18.	¿Cuántas familias trabajan para otros finqueros o propietarios de tierras en la comunidad todo el tiempo? (Si es posible, identificar empleadores)	No. de Familias _____ Nombre de empleadores específicos mencionados en forma espontánea
19.	¿Recibieron ayuda financiera o de acompañamiento legal para conseguir y legalizar las tierras?	No _____ Si _____, ¿Quién?
20.	¿Todavía quedan deudas para pagar la tierra?	No _____ Si _____ Cuántas familias _____
C. Compraventa de Tierras		
21.	¿Cuántas familias midieron tierras?	Número que midieron _____
22.	¿Cuántas familias aproximadamente vendieron su parcela desde que se midieron?	Número que vendieron _____ Número que vendió parte de la parcela _____ Número que vendió toda la parcela: _____
23.	¿De las familias que vendieron sus tierras y se quedaron en la comunidad a que se dedican?	De los que se quedaron en la comunidad, indicar el número de familiar que: a. Trabajan como jornaleros : _____ b. Alquilan tierras: _____ c. Ya no trabajan en agricultura: _____ d. Otro (si hay) _____

<p>24.</p>	<p>¿De las familias que vendieron su tierra y salieron de la comunidad a donde se fueron? <i>Marcar todas las respuestas mencionada y el número aproximado de familias</i></p>	<p>¿Dónde se fueron? a) a la cabecera municipal _____ Cuantas _____ b) Al área central _____ Cuantas _____ c) a la capital _____ Cuantas _____ d) a los EEUU _____ Cuantas _____ e) su lugar de origen _____ Cuantas _____ f) Áreas Protegidas _____ Cuantas _____ g) otro: _____ Cuantas _____</p>
<p>25.</p>	<p>¿Porqué razones se venden las tierras? (<i>puede elegir más de uno</i>) Indagar, a) ingresos insuficientes b) accidente o enfermedad c) pago de créditos d) estudios de hijos e) para empezar un negocio f) para migrar a los EEUU g) por amenazas o presiones h) por conflictos de tierras i) Comentarios u otras razones</p>	
<p>26.</p>	<p>¿Qué piensan ustedes, por lo general quien compro las parcelas en la comunidad? a. ¿De dónde vienen? b. Si es posible indagar nombres. c. Indagar si hay intermediarios (coyotes)</p>	
<p>27.</p>	<p>¿Hay presiones por parte de los compradores de tierras? De qué manera:</p>	<p>No Si Comentarios:</p>
<p>28.</p>	<p>¿Cuánto se pagaba por las parcelas cuando las dio el FYDEP?</p>	<p>AL PRINCIPIO: <i>Anotar año</i> _____ (a) Q por manzana: b) Q por caballería:</p>

29.	¿Cuánto costaba una parcela antes de la legalización si se compraba a otra persona?	Anotar año _____ (a) Q por manzana: b) Q por caballería:
30.	¿Qué precio tienen ahora las tierras?	AHORA: a) Q por manzana: b) Q por caballería
31.	¿Qué uso dan los compradores a las tierras que compran? (puede elegir más de uno)	a) milpa <input type="checkbox"/> b) ganadería <input type="checkbox"/> c) palma africana <input type="checkbox"/> d) reserva forestal <input type="checkbox"/> e) Reforestación con teca, piñón, etc., <input type="checkbox"/> e) otro: _____
32.	¿Ha desaparecido por venta de tierra alguna comunidad cercana en los últimos años?	No Si, ¿Conoce el nombre? _____ ¿Qué paso? _____
33.	Los jóvenes y niños que son pequeños ahora, ¿dónde trabajarán algún día? (puede marcar más de uno según respuestas y escribir más atrás si no queda espacio)	a. Trabajarán en tierra de sus papás b. Va a graduarse con carreras y ya no seguir en la agricultura c. Buscarán tierra en otro lugar d. No tendrán tierra e. Otro: _____ _____ f. Otro: _____ _____
D. Agroecología		
34.	¿Cómo son las tierras de la comunidad? ¿Y su porcentaje aproximado?	a) plano (%) b) quebrado (%) a.1) inundadas toda la época de lluvias (%)

35.	<p>¿Qué productos/actividades principales desarrolla la comunidad? Se refiere a todas las actividades productivas, <i>Marque todas las actividades mencionadas, puede marcar más de una.</i></p>	<p>a) maíz b) frijol c) hortalizas, especifique _____ d) frutas, especifique _____ e) pepitoria y/o ajonjolí, f) productos forestales especifique _____ g) ganado h) reforestación (PINFOR) i) otros: _____</p>
36.	<p>¿Consideran que la tierra produce cada vez? [MARCAR SOLO UNO]</p>	<p>1) Más _____ 2) Menos _____ 3) Igual _____</p>
37.	<p>¿A qué creen que se debe el cambio de rendimiento? <i>(Esperar respuesta y clasificar según algunas respuestas comunes o si no corresponde a ellos, escribirlo textualmente en otro). Puede haber más de una respuesta.</i></p>	<p>a) La tierra ya no da (se agotó, está cansada) b) Falta de agua (lluvia) c) Costo demasiado alto de insumos (fertilizantes) d) Mala Calidad de la semilla e) Falta de respeto al Tzuultaq'a f) Voluntad de Dios Otro: Otro: Otro:</p>
38.	<p>¿Cómo creen que se podría mejorar el rendimiento de la tierra?</p>	<p>a) Usando abonos químicos b) Usando abonos orgánicos (frijol de abono entre otros) c) Usar otra semilla d) Respetar al Tzuultaq'a/ la madre tierra e) Otro</p>
39.	<p>¿Qué deben hacer las instituciones para ayudar a los campesinos a mejorar su producción? [Escribir todas las respuestas si hay más de uno; si no hay suficiente espacio, continuar atrás de la hoja]</p>	<p>_____ _____ _____</p>

40.	¿Qué deben hacer las instituciones para ayudar a los campesinos a mejorar la comercialización de sus productos? [Escribir todas las respuestas si hay más de uno; si no hay suficiente espacio, continuar atrás de la hoja]	
41.	¿Cuántas <u>familias</u> alquilan tierra en la comunidad para sus cultivos? <i>[Nótese que se pregunta por familias ya que a veces hay más de una familia en un hogar]</i>	Pocos _____ La mitad _____ La mayoría _____
42.	¿A quién alquilan la tierra?	a) Otro campesino _____ b) Finquero _____ c) Municipalidad _____
43.	¿Cuál es el precio del alquiler de la tierra? (Q/Mz)	a) otro campesino Q _____ por manzana b) finquero Q _____ por manzana c) Municipalidad Q _____ por manzana d) Otro _____ Q _____ por manzana
44.	¿Hay otro medio de pago por el arrendamiento de tierra, que no sea en dinero?	No ____ Sí ____ ¿Cuál? _____ _____
45.	Comparado con el tiempo de cuando se legalizo la tierra el número de personas que trabaja fuera de la comunidad es: <i>(escribir respuestas espontaneas también)</i>	a) Mayor _____ b) Menor _____ c) Igual _____
E. Planificación Municipal y Crédito		
46.	¿Hay COCODE en la comunidad y hace cuántos años fue formado el COCODE?	No Si, Cuando se formó: _____

47.	¿Han obtenido los parcelarios algún tipo de crédito para la producción, a partir de la legalización de sus tierras? <i>(Anotar el número de familias en cada categoría)</i>	No Si Fuente: a) BANRURAL _____ b) BANCO INDUSTRIAL _____ c) GYT _____ d) COOPERATIVA CHIQUIMULHA____ e) GENESIS _____ f) BANTRAB_____ g) Otras_____ (Número aprox. de créditos otorgados)_____
48.	¿Qué cosas dificultan a los parcelarios el acceso a créditos para sus actividades agropecuarias?	
49.	¿Las familias que no han sacado crédito, vendieron sus tierras o no?	Si_____ NO_____ Comentarios,
50.	¿Hay familias que sacaron crédito, y que por no poder pagar perdieron la tierra?	Si_____ No, Comentarios,
F. Conflictos Agrarios		
51.	¿Tuvieron conflictos de tierras cuando llegaron a esta comunidad?	
52.	¿Existen actualmente conflictos de tierras en la comunidad? ¿De qué se trata? <i>(Distinguir entre conflictos entre comunitarios, y con actores externos)</i>	No_____ Si_____ Explique:
53.	¿Era más fácil resolver conflictos de tierras antes de la medición o ahora? <i>(Indagar en qué forma)</i>	
54.	¿Han vendido parcelas, a causa de conflictos?	No__ Si_____ Comentarios _____

G. Tierra Comunal y Lugares Sagrados		
55.	Cuando llegaron y fundaron la comunidad, ¿cómo tenían la tierra?	Individual (Cab.) _____ Comunal (Cab.) _____
56.	<p>Antes de la medición de la tierra: ¿Tenía la comunidad alguna área comunal? ¿Y para que la usaban? (esperar respuestas espontáneas)</p> <p><i>Indagar para que, Para astillero, leña, madera para construir, cacería, plantas medicinales, cerro de copal, palos de cacao, lugar de ofrendas, sitio arqueológico, etc.</i></p>	No _____ Sí _____ Respuestas espontáneas
57.	<p>Después de la medición de la tierra: ¿Tiene la comunidad alguna área comunal? ¿Y para que la usan? (esperar respuestas espontáneas)</p> <p><i>Indagar para que, Para astillero, leña, madera para construir, cacería, plantas medicinales, cerro de copal, palos de cacao, lugar de ofrendas, sitio arqueológico, etc.</i></p>	No _____ Sí _____ , cuales Respuestas espontáneas
28.	<p>¿Tiene la comunidad un lugar para realizar ceremonias y cómo es (su centro ceremonial)? <i>(Puede marcar más de un lugar)</i></p>	NO SI, a. Cueva b. Fuente de agua c. Sitio arqueológico d. Piedra e. Cerro f. Iglesia g. Otro: _____
59.	Después de la medición, ¿quedó el lugar sagrado en una parcela particular o en un lugar comunal?	NO _____ SI _____ Donde
60.	Si el sitio quedo en una parcela particular, ¿aún tiene acceso la comunidad?	NO SI Otros comentarios:

61.	¿Qué cambios representó eso para la comunidad?	
62.	¿Considera que se están abandonando las prácticas culturales en los sitios ceremoniales?	
63.	¿Tiene la comunidad una milpa comunal? (ej. para fondos de una iglesia o para la caja de la comunidad).	No Si, ¿Dónde? (tierra comunal o prestada)

Comentarios adicionales: _____

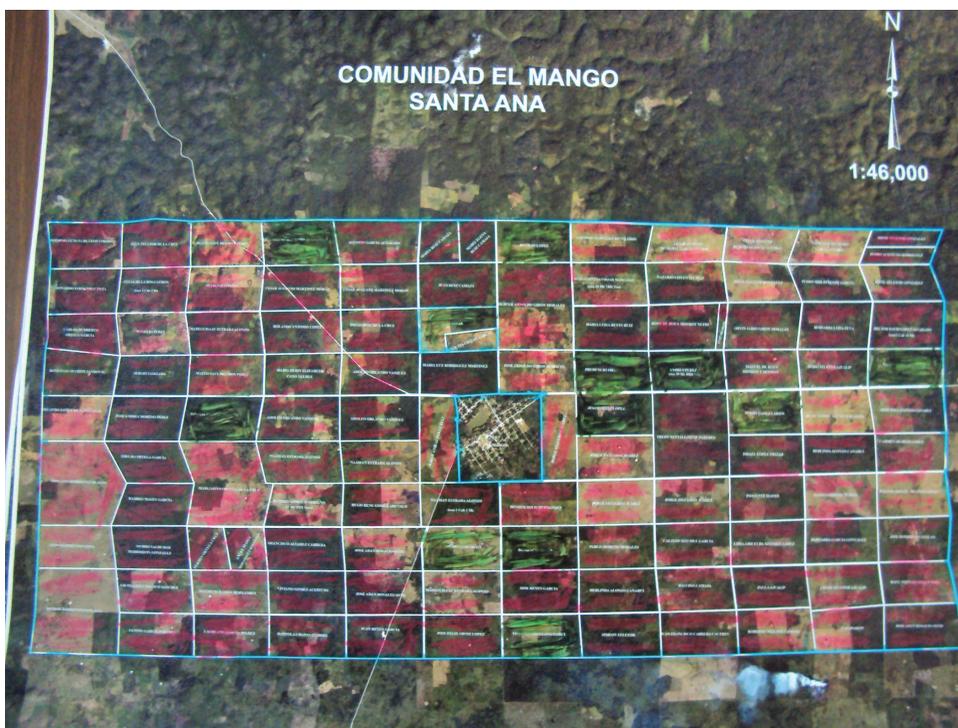
Ficha llenada por (nombre y apellido): _____

Fecha: _____

MAPEO PARTICIPATIVO: Pedir a la comunidad trabajar con el mapa de parcelas, definir los límites de la comunidad en la ortofoto y mapear la compraventa de parcelas.

Anexo 2. Mapeo Participativo, Ejemplos

**Comunidad El Mango, Santa Ana,
89% de parcelas vendidas, en color rojo**



**Comunidad La Blanca, Melchor de Mencos,
31% de parcelas vendidas, (color rojo)**



Anexo 3. Agradecimientos

Agradecemos a muchos representantes de gobierno y personal técnico por su fina atención a nuestro equipo. Entre ellos: Mynor Alvarado, Mynor Arévalo, Neftalí Aquino, Alan Ayala, Jalfien Barahona, Estuardo Baydes, Christian Bollmann Pacheco, José Antonio Cac, Anselmo Rafael Cano Alvarado, Ricardo Carrión, Elsa Chang, Benjamín Roderico Castellanos, Erick Estuardo Castellanos, Rafael Ceballos, Teresita Chinchilla, José Cuéllar Oliva, Oberland Ramón Cunil Soza, Luis Estrada Rodríguez, José Adelmo Góngora, Elmer López Grijalva, Alex Hernández Ochaeta, Ervin Hernández Peche, Melvin Hernández, Rolman Hernández, Heiner López, Hanssell Madrid Ríos, Héctor Madrid Montenegro, René Márquez, Marvin Oswaldo Martínez España, Santos de Jesús Méndez Maldonado, Rovoham Monzón, Osvaldo Morales, Chalo Ochaeta, Rafael Pellecer Aldana, Hiram Pineda, Reginaldo Reyes Rodas, Víctor Hugo Ramos, Adeldo Revolorio, Violeta Reyna, Jorge Rolling, Gustavo Salvatierra, Luisa Fernanda Samayoa, Carlos Leonel Sánchez Barrientos, Jorge Mario Suntecún, Gersson Tillit y Edy Veliz.

Nos beneficiamos de retroalimentación en la formulación de la propuesta y el diseño de la investigación de: Michelle Asturias, Deborah Barry, Jun Borrás, Carlos Camacho Nassar, Rosa María Chan, Amílcar Corzo, Byron Garoz, Sergio Díaz, Silvel Elías, Sergio Funes, Encarnación García, Marco Vinicio González Matus, Eliseo Hub Rax, Alfonso Huet, Francisco Leiva, Iliana Monterroso, Ernesto Tzi, Wendy Wolford y, en especial de Marcus Zander. Agradecemos a otros investigadores que aportaron bibliografía y comentarios, entre ellos: Fabrice Edouard, Simon Granovsky-Larsen, Jean-Roch Lebeau e Isabel Rodas.

Se destacan algunas ONG's y grupos de base por su acompañamiento en el proceso: ACDIP, Asociación Solidaria de Campesinos, AVANCSO, CONDEG, Pastoral Social del Petén, IDEAR-CONGCOOP y Xch'ool Ixim, Ixmucané, Consejos de Ancianos en varias aldeas, Asociación Oxlejú y varios COCODES y grupos comunitarios, especialmente los que participaron en la encuesta comunitaria. Sin las habilidades administrativas y organizativas de nuestro anfitrión institucional local, Fundación ProPetén y su personal (en

especial Rosa María Chan, Rosita Contreras, Yadira Vanegas Panti y Lorena Gaspar Silvestre) sin los cuales no hubiera sido posible llevar a cabo el estudio. Agradecemos por su colaboración en la logística a Asesoría Técnica Profesional del Petén.

Ante todos, estamos endeudados con la generosidad de nuestro consejo internacional de tres personas claves, quienes en conjunto brindaron casi cien años de experiencia de investigación sobre el tema agrario en Guatemala. Ellos son: Susana Gauster, Norman Schwartz y Megan Ybarra.

Debemos mucho a los líderes comunitarios quienes nos aportaron buenas ideas para la fase de investigación comunitaria: Edgar Calderón, Salvador Cutzal, Eliseo Hub Rax, Francisco Leiva, Juana Paiz, Eulalia Silvestre Constantino Vásquez Suchité y José Xoj. Las siguientes personas nos apoyaron como eficientes facilitadores para la realización de la encuesta comunitaria: César Cacao, Tránsito Carrera, Domingo Choc, Manuel Choj, Yoni Flores, Carlos Mucú, Francisco Solís, José Xoj y José Alberto Xol.

También agradecemos a todas las personas que compartieron sus opiniones con nosotros: ancianos, dirigentes de organizaciones sociales locales y miembros de las comunidades, que nos dieron su tiempo y nos confiaron sus expectativas y sueños, así como sus elementos de balance sobre el proceso de regularización de la tierra y su visión del futuro.

Reconocemos a las personas dentro del Banco Mundial que abrieron el espacio para la realización de este estudio. A dos consultores, Tom Korczowski y Paul Siegel, debemos por facilitar el contacto inicial. John Health y Malcolm Childress fueron generosos con sus comentarios al principio también. También agradecemos a Ketty Morales de la Unidad de Agricultura y Desarrollo Rural del Banco Mundial en Washington, DC y a la oficina del Banco Mundial en Guatemala por la gestión administrativa.

Pedimos disculpas por cualquier olvido involuntario.

