

## DISPUTA POR LA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL EN GUATEMALA, 2009-2016

Mario Sosa Velásquez \*

### Resumen

El presente artículo tiene el propósito de analizar las posibilidades de concreción de la política de desarrollo rural integral, durante el periodo 2009-2016, en el marco de la etapa actual del proceso de acumulación de capital y la política que lo facilita. En este sentido, aborda las condiciones, dificultades, contradicciones y luchas que ha experimentado el movimiento campesino en su enfrentamiento ante el capital y el Estado en la búsqueda porque se apruebe la Ley del Sistema de Desarrollo Rural Integral (LSDRI, Iniciativa de Decreto 40-84) y la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI).

Para el efecto, se parte de la problemática estructural concerniente al modelo y a la política de acumulación de capital como determinantes de la economía campesina y de las políticas públicas dirigidas al ámbito rural. A partir de ahí, se procede a describir y analizar las respuestas del movimiento campesino, como expresión de sujeto político, para enfrentar

---

\* Antropólogo social con grado de maestría por la Universidad de San Carlos de Guatemala. Actualmente es investigador en el Instituto de Investigación y Proyección sobre el Estado (ISE), de la Vicerrectoría de Investigación y Proyección, de la Universidad Rafael Landívar.

tales determinantes y cómo en ese marco surge la propuesta de la LSDRI y de la PNDRI. Como paso necesario, se examinan el contenido y el curso político y legislativo de la LSDRI desde 2009 al 2016, para luego hacer lo mismo con la estrategia específica seguida por el gobierno del Partido Patriota con relación a la PNDRI. Por último, se analizan las maniobras recientes del movimiento campesino para lograr una política de desarrollo rural y se señalan algunos desafíos que afronta para lograr una ley y una política como la que pretende.

A lo largo del artículo, se considera la disputa por una política de desarrollo rural integral como una expresión de la lucha de clases en Guatemala. En especial, se muestra la forma en que las acciones de quienes tienen el poder del Estado —«dentro» o «fuera» del mismo— se orientan a imposibilitar dicha política, al mismo tiempo que avanzan en la implementación de unas directrices que facilitan la dinámica de acumulación de capital en el ámbito rural.

Palabras clave: acumulación de capital, economía campesina, lucha de clases, movimiento campesino, política de desarrollo rural.

### *Dispute for the policy of integral rural development in Guatemala 2009-2016*

#### *Abstract*

*The purpose of this article is analyzing the possibilities for the implementation of a comprehensive rural development policy during the 2009-2016 period, within the framework of the current stage of the capital accumulation process and the policies that make it possible. In this sense, the article addresses the conditions, difficulties, contradictions, and struggles experienced by the peasant movement in its current fight against the capital and the state, in the search for the approval of the Law of the Integral Rural Development System (LSDRI, Spanish acronym, draft decree 40-84) and the implementation of the National Policy for Integral Rural Development (PNDRI, Spanish acronym).*

*Initial point in this article is the structural problem concerning the model and the policy of accumulation of capital as determining factors of the peasant economy and of the*

*public policies directed to the rural area. After this, the article describes and analyzes the responses of the peasant movement as an expression of the political subject to face such determinants and how LSDRI and PNDRI proposals are developed in that context. The article continues analyzing the content and the political and legislative course of the LSDRI from 2009 to the 2016, and the specific strategy of the Patriota Party when in government, in relation to the PNDRI. Finally, there is an analysis of the peasant movement recent strategy to achieve a rural development policy, and the challenges faced in that process. Throughout this article, the dispute for the policy of integral rural development is analyzed as an expression of the class struggle in Guatemala. More specifically, the article shows how the actions of those who have the power of State – «inside» or «outside» of the State-, aim at making this policy impossible while progressing in the implementation of a policy that facilitates the dynamics of accumulation of capital in the rural areas.*

*Key words: capital accumulation, peasant economy, class struggle, peasant movement, rural development policy.*

## Introducción

La política de desarrollo rural integral delimitada en la Ley del Sistema de Desarrollo Rural Integral (LSDRI) ingresada a curso legislativo en 2009 y la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) aprobada por acuerdo gubernativo en 2008, constituye una de las decisiones actuales en torno a uno de los nudos problemáticos que, desde el ámbito de la política pública, tendería a mejorar las condiciones económicas y sociales de vastos segmentos de la población rural y campesina.

Esta política es una posibilidad para que inicie un proceso de modificaciones al modelo de acumulación capitalista, porque permitiría abrirle oportunidades de desarrollo a la economía rural en general y a la economía campesina en particular, en un momento en el cual continúa marginada. Implicaría, además, modificar el orden que históricamente ha beneficiado al latifundio y al agronegocio, y contribuiría a frenar algunas formas de la acumulación por desposesión como principal manifestación capitalista en el campo<sup>1</sup>.

1 David Harvey plantea tres modalidades de acumulación por desposesión. Para efectos de este trabajo interesa referirse en particular a una de ellas, aquella que está constituida por «[...]»

Por lo anterior, se afirma que la disputa en torno a la política de desarrollo rural se ha convertido en una de las manifestaciones de la lucha de clases<sup>2</sup>. En esta disputa se enfrenta el movimiento campesino –que pretende que dicha ley sea aprobada y que se ponga en marcha la política– ante la clase dominante –y el capital transnacional instalado en Guatemala– articulada en la Cámara del Agro y el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (Cacif), quienes han vetado la aprobación e implementación coherente de ambas propuestas. La solución a esta disputa representa la continuidad histórica o la posibilidad de desatar uno de los nudos problemáticos que impide gestar un modelo de desarrollo alternativo en y desde el campo, que se oriente a potenciar las máximas posibilidades de la economía campesina y la gestión coherente del territorio. Asimismo, la posibilidad de que la lucha de clases se reconfigure, siendo que tendería a modificar –relativamente y desde las relaciones económicas– la correlación de fuerzas en el campo.

Esto llevó a indagar cuál es el contexto, justificación, curso y carácter de la disputa por la política de desarrollo integral y, desde ahí, cuáles se constituyen en retos del movimiento campesino en su determinación por lograr una política de desarrollo rural integral que tienda a resolver la problemática

---

prácticas de desposesión [que] comprenden la mercantilización y privatización de la tierra y la expulsión forzosa de poblaciones campesinas; la conversión de formas diversas de derechos de propiedad (comunal, colectiva, estatales, etc.) en derechos exclusivos de propiedad privada; la supresión de los derechos sobre los bienes; la mercantilización de la fuerza de trabajo y la eliminación de los modos de producción y de consumo alternativos (autóctonos); procesos coloniales, neocoloniales e imperiales de apropiación de activos (recursos naturales entre ellos); y por último, la usura, el endeudamiento de la nación y, lo más devastador, el uso del sistema de crédito como medio drástico de acumulación por desposesión»; David Harvey, *El nuevo imperialismo* (Madrid: Akal, 2004), 116.

2. Con relación a la lucha de clases, Valdés plantea que esta «[...] se expresa mediante las formas más diversas. Se libra en las distintas esferas de la vida social-económica, política y espiritual, y se puede alcanzar un grado diferente de enconamiento: desde la resistencia pasiva a la clase enemiga hasta la ofensiva contra sus posiciones y los más violentos choques de clases. Puede ser soterrada o franca, espontánea o consciente»; Gilberto Valdés, «Clases sociales y revolución social», en *Clases sociales y movimientos populares en América Latina*, ed. por Gilberto Valdés, Alberto Pérez y Roberto Regalado (México: Ocean Sur, 2012), 14. De la Fuente, por su parte, plantea: «El concepto *lucha de clases* no designa simplemente el hecho de que una o varias porciones de la sociedad pugnen, antagónicamente, por mejorar la proporción que les toca de la producción social; tampoco menciona un grado de intensidad de dicho conflicto –en el sentido de que la lucha podría evolucionar de serena y civilizada, gremial y democrática, a antagónica y clasista–. [...] nombra el acontecimiento de una cesura, de una partición fundamental, la dinámica de una separación, de una diferencia, el conflicto de una distancia, el dirimirse de una desgarradura. [...] La lucha de clases implica el enfrentamiento de contrarios vinculados entre sí a través de una separación, una distancia, una inconmensurabilidad»; Gerardo de la Fuente Lora, «Lucha de clases. El conflicto irremediable», *Memoria*, núm. 260 (2016): 3 y 5.

que enfrenta la agricultura familiar y la economía campesina. Para el efecto, se realizó esta investigación que dio seguimiento, entre 2014 y 2016, al proceso político en la búsqueda por instituir dicha política. En ese sentido, se procedió a realizar una indagación bibliográfica y documental que permitiera conocer algunas de las características fundamentales que configuran la problemática que enfrenta la agricultura familiar y la economía campesina, proponer algunas aproximaciones teóricas para ambas categorías, así como examinar las propuestas y los posicionamientos de las organizaciones campesinas y de las organizaciones correspondientes al sector empresarial organizado, con relación a la política en cuestión.

También se realizó un seguimiento hemerográfico en uno de los principales medios escritos de información del país, durante el curso de la discusión y disputa por esta política, y a otros indicadores referidos al contexto del campo y de la política pública vinculada, directa o indirectamente, con esta. De igual manera, se realizaron observaciones en reuniones de organizaciones campesinas, así como en foros públicos, tanto de organizaciones y articulaciones campesinas, como de actores empresariales y oenegés, tanto fuera como dentro del Organismo Legislativo.

Por último, la investigación se nutrió de entrevistas realizadas a cinco dirigentes y una dirigente de organizaciones campesinas, directamente vinculados a la consecución de la aprobación de la LSDRI y la implementación de la PNDRI. Esta indagación se nutrió mutuamente con el estudio que dio paso a la publicación *Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz*<sup>3</sup> y con los análisis del Grupo de Trabajo «Estudios críticos del desarrollo rural» del Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales (Clacso), del cual el autor forma parte.

Esta pretensión investigativa se tradujo en este artículo que, en su primera parte, determina la estructura de tenencia de la tierra, las condiciones de subsistencia de la economía campesina, las principales dinámicas del modelo de acumulación de capital que hoy caracterizan en general al campo y las políticas públicas que viabilizan lo anterior, las cuales tienen efecto en las condiciones económicas y sociales de poblaciones y

3 Mario Sosa Velásquez, *Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz. Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual* (Guatemala: Editorial Cara Parens-Universidad Rafael Landívar, 2016).

comunidades campesinas. Asimismo, se enfoca en la caracterización de la agricultura familiar y la economía campesina, así como en la problemática que enfrentan estando supeditadas a la dinámica capitalista y a la política pública que la gestiona de forma marginal y relegada. En este primer apartado se pretende dilucidar la necesidad de una política de desarrollo rural integral, tal y como ha sido demandada por el movimiento campesino, como alternativa a la política actualmente en marcha hacia el campo.

En la segunda parte se analiza el movimiento campesino, como esa forma de acción colectiva que surge como respuesta organizada a la problemática que enfrenta la economía campesina y la población rural. Un movimiento que, en el marco de nuevas luchas y formas de resistencia, se reconfigura y amplía su plataforma política, en este caso específico con la aprobación de la LSDRI y la implementación de la PNDRI.

En el tercer apartado se recupera la propuesta de la iniciativa de la LSDRI formulada principalmente por el movimiento campesino, así como el curso y entrapamiento que tanto la LSDRI como la PNDRI experimentaron durante los gobiernos de Álvaro Colom y Otto Pérez Molina. En la cuarta parte se revisa la estrategia específica del gobierno del Partido Patriota para aparentar su apoyo a la demanda campesina, mientras impulsaba prioritariamente una política a favor de los intereses del gran capital.

Por último, en el quinto apartado se examina específicamente la estrategia reciente del movimiento campesino, la manera en que el poder, ejercido por la clase dominante y desde el apartado estatal, ha determinado la imposibilidad de avanzar en la PNDRI, el estado de la búsqueda para la aprobación de la LSDRI y algunos retos para lograr una política de desarrollo rural integral que favorezca a la agricultura familiar y a la economía campesina.

Puede afirmarse que el aporte de este artículo se encuentra en una aproximación conceptual, concreta y sintética a la problemática que enfrenta la agricultura familiar y la economía campesina en Guatemala. También al contenido y curso del proceso político de la LSDRI y la PNDRI durante dos periodos gubernamentales. Al mismo tiempo, un acercamiento a la complejidad del movimiento campesino, de su lucha por

gestar una política de desarrollo rural integral y, por último, una propuesta de retos o desafíos que estimulen el diálogo y el debate concerniente a la acción colectiva del sujeto campesino.

## 1. La economía campesina y su problemática

### 1.1 Un acercamiento a la agricultura familiar y a la economía campesina

¿Cuál es el carácter de la agricultura familiar y la economía campesina que se expresa en muchas de las demandas y propuestas del movimiento campesino hacia el Estado y frente a las concreciones del capital?

La heterogénea economía campesina refiere a ese ámbito de producción, intercambio y consumo que se basa en la agricultura familiar, pero que se amplía al ámbito de la comunidad y del territorio predominantemente rural.

En específico, siguiendo a Wilson Romero, la agricultura familiar corresponde a:

[...] unidades familiares en donde la fuerza de trabajo familiar es importante y no existe una relación asalariado-patrono, sino más bien una lealtad hacia el hogar, en el que conviven el trabajo no remunerado, los miembros de la familia participan colectivamente y, al participar en el mercado, la función no es maximizar utilidades, sino el bienestar como unidad colectiva; participan en el mercado, pero como un medio para obtener los bienes que les dan bienestar<sup>4</sup>.

La agricultura familiar se reproduce generalmente en pequeñas parcelas, muchas veces en arrendamiento, en las cuales se produce especialmente para el consumo familiar y una parte para la comercialización en el mercado local. Utiliza fuerza de trabajo familiar –como ya refirió Romero– y tecnología tradicional procedente de la oferta más elemental del mercado. Cuando la agricultura familiar logra un excedente de producción, este es orientado al mercado, con lo cual adquiere un carácter mercantil en cuyo caso generalmente no incorpora costos de producción a la transacción, como el valor de la fuerza de trabajo, por ejemplo.

4 Wilson Romero, «La agricultura familiar en Guatemala» en *¿Es la agricultura familiar la respuesta al desarrollo rural?*, ed. por Ana Victoria Peláez (Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-Universidad Rafael Landívar, 2013), 17.

Como parte de la economía campesina, la agricultura familiar es combinada con otras estrategias. De hecho, según el territorio específico es complementada con otras actividades productivas y comerciales en pequeña escala, y con la venta de la fuerza de trabajo en fincas orientadas a la agroexportación de café, caña de azúcar, banano, palma de aceite, entre otras. También se le añaden, en algunos casos, remesas procedentes de la migración internacional, principalmente de Estados Unidos<sup>5</sup>.

En una perspectiva más amplia, la agricultura familiar en general está constituida por la familia que, como afirman Moyano y Sevilla-Guzmán, es: «[...] el núcleo básico de identificación social de la sociedad campesina, determina el patrón de comportamiento del campesino, sus interrelaciones y valores, configurando, por ello, la explotación agrícola familiar [...]»<sup>6</sup>. La comunidad rural, es decir la aldea, es el espacio donde los campesinos operan, donde se desarrolla todo el conjunto de relaciones sociales y es el marco inmediato para la tradicional cooperación campesina en la producción fuera de la explotación agrícola familiar. No obstante, es el territorio el ámbito mayor, más allá de la aldea y la comunidad, donde dicha agricultura familiar adquiere con mayor precisión el carácter de base de la economía campesina, pues es ahí donde constituye un complemento inmediato, por ejemplo, de la provisión de otro conjunto de recursos económicos, energéticos, etc., y en algunos casos accediendo de forma familiar a tierras comunales o comunes.

5 Un estudio de la Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avanco) a inicio de 2000 demuestra la diversidad de estrategias campesinas en Guatemala. Estas consisten en múltiples relaciones complejas que el campesinado establece con la tierra y el medio natural, en diversas actividades que complementan la actividad agrícola, en los tejidos y relaciones socioeconómicas locales, microrregionales y regionales, en los vínculos con el mercado laboral y con los sistemas agroindustriales y comerciales, en las relaciones con fracciones del capital en la disputa por el territorio, así como con las presencias o ausencias del Estado; Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avanco), *Regiones y zonas agrarias de Guatemala. Una visión desde la reproducción social y económica de los campesinos* (Guatemala: Avanco, 2001), 7-9. Como antecedente, en 1999, Avanco identificó un conjunto de características básicas de las unidades de producción y reproducción campesina en el departamento de San Marcos: «i) el objetivo fundamental es la producción y reproducción de las condiciones materiales y culturales de su unidad, de su comunidad y de su entorno ecológico; ii) el carácter familiar de la unidad de producción y reproducción campesina; iii) el acceso a la tierra bajo diferentes modalidades; iv) el vínculo con la comunidad; v) la relación integral con el entorno ecológico; y vi) las actividades agropecuarias son importantes pero no las únicas; Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avanco), *Por los caminos de la sobrevivencia campesina I. Las estrategias de producción y reproducción campesina en la zona agropecuaria, comercial y fronteriza del departamento de San Marcos* (Guatemala: Avanco, 1999), 14-15.

6 Eduardo Moyano Estrada y Eduardo Sevilla-Guzmán, «Sobre los procesos de cambio en la economía campesina», *Agricultura y Sociedad*, núm. 9 (1978): 257-271.



En aquellos contextos donde la economía campesina coincide con comunidades indígenas, la misma está contenida de elementos cosmogónicos y relaciones que trascienden la racionalidad económica, por lo que la acción colectiva va más allá del productor individual o familiar, para constituir un movimiento también de comunidades indígenas que se expresan como parte del movimiento campesino y como parte de las resistencias que, con identidad de pueblos indígenas, resisten los avatares producto de las formas de expolio y opresión que les aquejan.

## 1.2 Determinantes de la economía campesina y el desarrollo rural

¿Dónde se encuentra el fondo de la problemática de la economía campesina y la necesidad de un enfoque de desarrollo rural que tienda a su solución? Guatemala experimenta un proceso de expansión y profundización de diversas dinámicas de acumulación de capital, características de la actual etapa de desarrollo capitalista a nivel global. Este proceso transita a partir del acaparamiento de tierras y territorios, con el objetivo de expandir, por ejemplo, la producción, extracción y apropiación de materias primas, tales como: palma de aceite, caña de azúcar, minerales, agua, petróleo. En este sentido, la tierra y los territorios –como espacios de acumulación y dominio por el capital, como sucede en Guatemala– han sido fundamentales para que este proceso –como lo afirman Marchetti y Casolo– garantice su reproducción a partir del acceso a materias primas, fuerza de trabajo, fuentes energéticas y alimentos, todos ellos baratos<sup>7</sup>. Esto constituye un continuo en la fase actual del desarrollo capitalista, el cual ocurre con particular énfasis en Asia, África y se constata en Latinoamérica<sup>8</sup>.

En Guatemala esta expansión y profundización del capitalismo en el campo sucede sobre ciertas bases y tendencias históricas, entre las cuales resalta una estructura de tenencia de la tierra profundamente desigual, que se refleja en un índice de Gini del 0.84 –con base en el último censo nacional

7 Peter Marchetti y Jennifer Casolo, «Trump, el cambio climático y el ocaso del capitalismo. Una mirada a las globalizaciones desde las resistencias nacientes. Documento para debate» (manuscrito sin publicar, diciembre 2016).

8 Para una mayor comprensión de la dinámica de acaparamiento de tierras y territorios que impacta en Latinoamérica, véase Mario Sosa Velásquez, «Acaparamiento de tierras y territorios: determinante de la agricultura familiar en América Latina», en *Agriculturas campesinas en Latinoamérica. Propuestas y desafíos*, ed. por Francisco Hidalgo F., et al. (Quito: Editorial IAEN, 2014), 87-106.

agropecuario de 2003—. Esto constituye un condicionante fundamental para pensar y repensar la problemática del campo, y lo rural en particular, en vista de que 15 472 fincas (1.82 %) que cuentan con una caballería o más, poseen el 56.59 % (3.008.315) de la superficie en fincas; mientras el 92 % de las fincas que poseen entre una y diez manzanas, abarcan solo el 21.9 % de dicha superficie<sup>9</sup>. Esta desigualdad se profundiza con las tendencias de acaparamiento y despojo que hoy se experimentan en regiones de apetencia del capital local y transnacional, especialmente en la región sur y con mayor impacto en los departamentos de Petén, Alta Verapaz e Izabal.

Cuadro 1. Tamaño promedio por finca según censos agropecuarios nacionales (manzanas)

Año del censo	Promedio por finca
1950	15.2
1964	11.8
1979	11.1
2003	6.4

Fuente: elaboración propia con base en el *IV Censo Nacional Agropecuario 2003* (Cenagro), (Guatemala: Instituto Nacional de Estadística, 2004).

Lo anterior determina que para el año 2011, de las 1.3 millones de familias rurales, mayoritariamente indígenas, más del 37 % no poseían tierra, el 28 % subsistía con una manzana o menos, el 14 % con una a dos manzanas, y el 5 % con dos a diez manzanas. Puede inferirse que el 58 % de familias (750 mil) aún con tierra, se ubicaban en el 54 % de la población en condición de pobreza que se reportaba para ese momento<sup>10</sup>. Esto implica, según reporte del PNUD, que el 92 % de los productores agrícolas que se encuentran en infrasubsistencia y subsistencia ocupen el 21.7 % de la superficie de las fincas censales<sup>11</sup>. Mientras, el 6 % de los productores excedentarios

9 Este dato es más revelador si se consideran las fincas que poseen 10 o más caballerías. En este caso, 879 fincas, que equivalen el 0.11 % de las fincas censadas, poseen 1 167 032 de la superficie en fincas, es decir 22 %. En el extremo contrario, el 67.5 % de las fincas que poseen dos manzanas o menos, acumulan apenas el 7.5 % de la superficie en fincas. Una manzana equivale a 10 mil varas cuadradas o 0.7 hectáreas.

10 Universidad de San Carlos de Guatemala y Universidad Rafael Landívar, «Propuesta para abordar el desarrollo rural integral en Guatemala», *Territorios*, núm. 6, (Guatemala: Idear, Congcoop, 2011), 15-54.

11 En otros términos, según la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), quienes poseen diez manzanas o menos se encuentran en condición de subsistencia (46.8 % de productores) o infrasubsistencia

ocupaban el 12.7 %; en tanto el 2 % de los productores comerciales, cuyas unidades productivas podrían ser catalogadas como agronegocios que se orientan fundamentalmente al mercado internacional, acaparaban el 65.4 % de la superficie de las fincas censales, las cuales se caracterizan por ser las mejores tierras productivas de vocación agrícola del país<sup>12</sup>.

Con datos más recientes, el Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad (Iarna), de la Universidad Rafael Landívar (URL), informa que 164 mil familias, cuya actividad principal es la agricultura, no tienen tierra propia para cultivar; mientras 105 856 familias producen para autosubsistir de los alimentos que cultivan, de otras actividades conexas que realizan y de lo poco que logran vender para agenciarse de algunos bienes y servicios; en tanto, 171 420 familias generan excedentes que venden en los mercados locales<sup>13</sup>. Lo anterior implica que la economía campesina –y la población rural vinculada a la agricultura familiar– se reproduce en condiciones de subsistencia y está imposibilitada para producir algún margen de acumulación de capital y menos aún para garantizar seguridad y soberanía alimentaria.

Esta estructura de tenencia de la tierra constituye un determinante de las condiciones de precariedad y subsistencia en que se desarrolla la economía campesina y la agricultura familiar. Esta situación se agrava siendo la consolidación del papel histórico de Guatemala, como país productor de materias primas para la exportación, dependiente de los vaivenes del mercado internacional y de las políticas productivas, comerciales y

---

(45.2 % de productores). Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), *Política agraria. Acuerdo gubernativo 372-2014* (Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala, SAA, 2014).

12 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe nacional de desarrollo humano 2015/2016* (Guatemala: PNUD, 2016), 179. Véase también Secretaría de Asuntos Agrarios, *Política agraria*, 12.

13 En esta misma fuente, el Iarna propone cuatro tipos de productores agrícolas a partir de variables sociales, económicas e institucionales. Según esta tipología, el primer tipo corresponde al 93 % de los productores (954 690) quienes poseen menos de 1.6 ha para cultivo, principalmente de maíz y frijol, la mayoría de los cuales tiende a arrendar tierra para complementar su producción y obtiene ingresos casi nulos por esta actividad. El segundo tipo incluye el 6.59 % de los productores agrícolas, quienes poseen entre 1.63 y 1.68 ha, los cuales se orientan a los mismos fines que el primer tipo, también arriendan tierra y dedican un porcentaje muy bajo de su producción a la venta en mercados locales; Iarna, *Perfil del agro y la ruralidad de Guatemala 2014: situación actual y tendencias* (Guatemala: Editorial Cara Parens-Universidad Rafael Landívar, IICA, 2015), 133- 134. Según el mismo Iarna, es la pequeña agricultura familiar la que aporta el 67 % de los granos básicos que se producen en el país; Iarna, *Evaluación de la seguridad alimentaria y la agricultura en Guatemala: Diagnóstico y propuestas de acción* (Guatemala: Iarna-Universidad Rafael Landívar, 2010).

financieras influidas o determinadas por la dinámica capitalista global. A esto se agrega el atraso de las fuerzas productivas, la concentración del crédito, la capacidad competitiva afincada en la fuerza de trabajo barata y el expolio de los recursos naturales y, por último, en la reproducción de la informalidad que alcanza el 70 % de la economía, como características dominantes del modelo de acumulación de capital imperante<sup>14</sup>.

A lo anterior se agrega que estamos ante un modelo articulado por capitales locales (principalmente en manos de familias oligárquicas devenidas en grupos corporativos) en condición de supeditación con relación al capital trasnacional<sup>15</sup>. Esta constante ha sido acompañada por un Estado garante del proceso y de las dinámicas capitalistas, como instrumentos para la consolidación de un régimen de explotación y despojo que se reproduce por mecanismos económicos y represivos, y que han tenido como expresión máxima la aplicación de políticas neoliberales y genocidas. En este sentido, las políticas encadenadas por tratados (como el Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos) y leyes de carácter neoliberal, estructurantes del proceso de explotación y desposesión actual, han sido un marco regulador y base para que la oligarquía siga teniendo en buena medida la capacidad de control y orientación histórica del Estado guatemalteco<sup>16</sup>.

En este contexto, la agricultura familiar y, en general, la economía campesina se sitúan al margen de las dinámicas principalmente beneficiadas por el modelo de acumulación de capital en el campo, y son impactadas por estas condiciones que determinan su marginalidad y subsunción a pesar de ser base fundamental de la economía de buena parte de la población guatemalteca,

---

14 Solo para referir una de estas características, la SAA reporta que el 3.23 % de los productores recibe créditos para la producción agropecuaria. Es decir, el crédito se concentra en aquellos que se orientan al mercado internacional y a una parte de los llamados productores excedentarios, excluyendo absolutamente a la agricultura familiar y a la economía campesina. Secretaría de Asuntos Agrarios, *Política agraria*, 12.

15 Al respecto, *El Observador*—y distintos autores que han escrito para este medio de investigación—, a partir de la publicación del número 3, en noviembre de 2006, ha indagado y documentando los principales grupos corporativos del país, y sus estrategias económicas y políticas que se expresan en la conducción estratégica del Estado, las cuales trascienden gobiernos y partidos que han estado al frente de los organismos del Estado. Véase, por ejemplo, «El bloque en el poder de las elecciones generales 2007», *El Observador*, núm. 3 (noviembre 2006): 15-24

16 Licerio Camey y Mario Sosa, «Guatemala: del despojo y la gestación de alternativa», *Geonordeste*, núm. 1 (2015): 328-343, <http://www.seer.ufs.br/index.php/geonordeste/issue/current>

también marginada. En efecto, la agricultura constituye la actividad que ofrece el mayor número de plazas de trabajo (empleando o subempleando al 31.2 % de la PEA para 2015)<sup>17</sup>. Sin embargo, es la economía campesina la que aporta mayor cantidad de empleos permanentes (207 mil para 2015 en la producción de maíz) en comparación con otros productos del modelo agroexportador<sup>18</sup>. No obstante, la economía campesina se encuentra marginada y desatendida por la política pública, la cual se orienta fundamentalmente a apoyar la gran propiedad y la producción dirigida a la exportación.

A las bases, condiciones y tendencias antes descritas, se suma una dinámica reciente de expansión de proyectos y actividades extractivas que forman parte de lo referido como acumulación por desposesión. Los proyectos extractivos impactan de forma diversa y profunda en la depauperada economía campesina y en los territorios específicos que corresponden a comunidades y pueblos predominantemente rurales, indígenas y mestizos. Proyectos de minería, hidroeléctricos, carreteros (como la Franja Transversal del Norte, que atraviesa de este a oeste el norte del país), un corredor interoceánico<sup>19</sup> y la expansión de productos agrícolas como la palma de aceite y la caña de azúcar, que en su conjunto están significando un mayor acaparamiento de tierras y territorios por parte del capital, principalmente de agronegocios y fincas vinculadas a la producción de materias primas de demanda en aumento en el mercado internacional.

---

17 El PNUD informa que para 1989 la población económicamente activa ocupada en la agricultura, caza, silvicultura y pesca era del 48 %, bajando 17 % entre ese año y 2015, reportado por el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Sin embargo, su importancia ha decrecido rápidamente los últimos años, siendo que entre 2011 y 2015 bajó cerca del 7 %, si se considera que para ese primer año ocupaba el 37.6 % de la PEA. Esto se explica en la menor importancia que la agricultura representa en términos del Producto Interno Bruto, el cual, entre 2001 y 2015, bajó 3 %, de 13.9 % al 10.9 %. Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar*, 347 y 351; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), *El agro en cifras 2015* (Guatemala: MAGA, Dirección de Planeamiento, 2015).

18 Mientras el maíz genera 207 000 empleos permanentes y cerca de 58 millones de jornales al año, otros productos como la caña de azúcar y la palma de aceite generan 90 000 empleos permanentes y 2.5 millones de jornales anuales, y cerca de 12 000 empleos permanentes y 3 millones de jornales por año, lo cual evidencia la importancia para la economía del país de un producto tradicional y vital como el maíz; Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, *El agro en cifras 2015*.

19 El Corredor Tecnológico de Guatemala es gestionado desde 2003, y para su construcción se ha previsto una inversión de alrededor de USD 20 mil millones, que procederían de capital transnacional y, secundariamente, de capital local. No obstante, a pesar de que está en duda su viabilidad, el acaparamiento de tierras vía la compra o la concesión municipal se ha concretado en el oriente del país.

Esta dinámica ocurre, además, en un contexto donde el 31 % del territorio nacional está constituido de ecosistemas ecológicamente degradados<sup>20</sup>, condición que se agrava con la expansión de la producción de la palma de aceite y la caña de azúcar; con la compra de grandes extensiones de tierra por parte del narcotráfico que las orienta principalmente a la producción de ganado; con el aumento de proyectos mineros, hidroeléctricos y turísticos; la construcción de proyectos de infraestructura vial; el avance de territorios urbanos; el aumento del despojo (de territorios, tierras y ríos); la contaminación de fuentes de agua y el aumento e impacto de incendios forestales<sup>21</sup>.

Esto contribuye a esa compleja realidad agraria y rural en Guatemala. Ahí se explica el desplazamiento masivo de población rural hacia ámbitos urbanos y al exterior del país, el despojo de tierras y territorios por métodos legales e ilegales, el aumento del desempleo rural, la conversión de campesinos en asalariados temporales, la compraventa de fuerza de trabajo a cambio de salarios insuficientes para cubrir las necesidades vitales, los contratos para la cesión de derechos sobre la tierra y la producción como mecanismo para la expansión de la palma aceitera, entre otras dinámicas. Todo ello con una cauda de disminución en la producción de alimentos y efectos en la seguridad alimentaria, de vulnerabilidad socioeconómica en el corto o mediano plazo para segmentos importantes de población rural, la proletarización precaria de quienes son despojados de la tierra y logran insertarse en las fuentes de empleo escasas que ofertan los agronegocios y las fincas.

En este escenario, los determinantes históricos y estructurales, que se profundizan con el actual modelo de acumulación de capital, explican la problemática en la cual se reproduce la economía campesina y que condiciona el desarrollo rural. También permite entender, en primera instancia, la trascendencia de la disputa del campesinado como sujeto político que emerge con la pretensión de transformar este modelo y que lo hace enfrentarse a quienes se benefician del mismo e impiden que avance

---

20 Instituto de Investigación y Proyección sobre Ambiente Natural y Sociedad (Iarna), *Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo* (Guatemala: Iarna-Universidad Rafael Landívar, 2009).

21 Véase Mario Sosa Velásquez «Resistencia indígena al capital en Guatemala: Una mirada desde el modelo económico, el territorio y la gobernabilidad», *Sexta Jornada de Estudios sobre Territorio, Poder y Política*, ed. por Cedfog, (Huehuetenango: Cedfog, 2013), 113-150; también Iarna, *Perfil del agro y la ruralidad de Guatemala 2014*.

la propuesta de una nueva política de desarrollo rural planteada por el movimiento campesino.

### 1.3 Los vaivenes del modelo de acumulación y las políticas hacia la economía campesina

Guatemala presenta una economía campesina sujeta a los vaivenes de la producción agroexportadora, tal y como sucedió con la crisis en los precios del café en 2001, cuando experimentó una fuerte pérdida de fuentes de empleo. Asimismo, con las crisis que ha enfrentado producto del desplazamiento producido por la expansión del agronegocio, el encarecimiento de insumos agrícolas, el expolio a manos de los intermediarios y, en los últimos años, por el cambio climático y su cauda de sequías, exceso de lluvias y modificación en los patrones de las plagas. Crisis que provocan un aumento en la desnutrición y hambruna, en vista de la disminución o pérdida de la producción y el encarecimiento constante de los alimentos cuando la economía campesina no los produce. Es decir, la economía campesina se enfrenta al riesgo de desastres constantes, con signos de resiliencia en algunos momentos y en determinados territorios, pero con una tendencia constante a sucumbir.

En tanto, parte del modelo económico que la reproduce y que la aprovecha sinérgicamente (como fuerza de trabajo barata o excedentaria que el capital no explota pero le sirve para regular los precios del trabajo, por ejemplo), la ha hecho objeto de asistencialismo de corto plazo, sujeta a las cambiantes políticas gubernamentales y al clientelismo político. La economía campesina ha carecido de políticas coherentes para satisfacer las necesidades de tierra, financiamiento, apoyo técnico y facilitación de mercados. También ha sido enfocada estrechamente con la categoría de agricultura familiar, lo cual ha hecho que las escasas y paliativas acciones se orienten a la unidad productiva mínima y no a las sinergias que presenta la economía local en sus dimensiones campesina, comunitaria y territorial. Asimismo, la raquíca política pública orientada hacia esta, se dirigió a la aplicación de concepciones, dispositivos tecnológicos y relaciones que fortalecen las dependencias al mercado internacional, a los agrotóxicos y a su supeditación al agronegocio y al mercado de tierras, etc.

En buena medida, lo que explica su carácter de objeto excluido de la política pública se encuentra en la orientación neoliberal del Estado, contexto en el cual este ha sido facilitador con exclusividad de los intereses del gran capital local y transnacional. En este marco fue desmantelada la insuficiente institucionalidad agrícola existente hasta finales de la década de 1980, la cual incluía el Instituto Nacional de Transformación Agraria, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola, el Banco Nacional de Desarrollo Agrícola, la Unidad Sectorial de Planificación Agropecuaria y Alimentación, la Dirección General de Servicios Pecuarios, la Dirección General de Servicios Agrícolas, el Instituto Nacional de Comercialización Agrícola. De hecho, al Estado se le despojó de su incipiente papel rector y tutelar de la economía y la producción nacional, lo cual tuvo su correlato en la política agraria y agrícola: una institucionalidad y un presupuesto orientados hacia la agricultura familiar cada vez menor. Así, las intervenciones estatales con relación a esta fueron convertidas en simples acciones paliativas y de contención, como respuesta a la protesta social generada por el movimiento campesino.

Con los Acuerdos de Paz de 1996, en específico con el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (6 de mayo de 1996), se intentó la creación de una institucionalidad para dar respuesta y beneficiar a la pequeña unidad productiva agrícola y al desarrollo rural, especialmente a partir de la idea de que una:

[...] resolución de la situación agraria es un proceso complejo que abarca múltiples aspectos de la vida rural, desde la modernización de las modalidades de producción y de cultivo, hasta la protección del ambiente, pasando por la seguridad de la propiedad, la adecuada utilización de la tierra y del trabajo, la protección laboral y una distribución más equitativa de los recursos y beneficios del desarrollo. Se trata también de un proceso social cuyo éxito no reposa sólo sobre el Estado sino también sobre una convergencia de esfuerzos por parte de los sectores organizados de la sociedad, conscientes que el bien común requiere romper con los esquemas y prejuicios del pasado y buscar formas nuevas y democráticas de convivencia<sup>22</sup>.

De ahí procede la creación del Fondo de Tierras y de la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), órganos que resultaron insuficientes según las perspectivas del desarrollo rural y para disminuir las brechas que provoca la

22 Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria* (México: 6 de mayo de 1996), numeral 30.



histórica estructura de tenencia de la tierra y la profundización del modelo de acumulación de capital. A lo anterior se suma el hecho de que las políticas implementadas en materia de compra y reparto de tierras, por ejemplo, se rigieron por lógicas de mercado, corrupción y supeditación a los intereses del capital global y del capital local vinculado al agro. El capital finquero, principalmente, encontró en el Fondo de Tierras una vía para deshacerse de tierras poco útiles y acumular a costa del erario público y de los intereses campesinos, lo cual se expresó en la entrega de fincas poco productivas y en calidad de crédito a grupos de campesinos organizados.

En el marco anterior, la mayoría de grupos campesinos, objeto de estas políticas, prontamente se vieron endeudados<sup>23</sup>. Esto debido, entre otros factores, a la falta de apoyo financiero, técnico y comercial, lo cual hizo inviables e ineficaces los proyectos productivos en los cuales fueron involucrados al constituirse en sujetos de crédito. Es más, ninguna política pudo evitar –porque no era su propósito en vista de sus limitaciones presupuestarias o el enfoque fragmentado con el que se asumió la realidad rural y agraria– la continuidad en la dinámica de reconcentración de la tierra por medios legales e ilegales, legítimos e ilegítimos, tal y como sucedió en las áreas de Petén y de la Franja Transversal del Norte. En estos contextos específicos, donde habían ocurrido dinámicas de colonización durante la década de 1970, estas fueron revertidas por posteriores políticas de despojo, lo cual devino en nuevos latifundios, tal y como lo demuestra Edelberto Torres<sup>24</sup>. Con todo lo anterior, la conflictividad agraria se vio fortalecida y las condiciones de pobreza y miseria se agravaron, en especial en aquellas comunidades rurales que se reproducen a partir de la economía campesina<sup>25</sup>.

23 No obstante, también existen experiencias de proyectos campesinos que lograron sostenibilidad a largo plazo, la cual se explica a partir de otros flujos financieros, apoyos técnicos, diversificación de sus proyectos y experiencias organizativas y políticas previas que permitieron sostener el carácter colectivo de las mismas. Algunos de estos proyectos son: la comunidad agraria El Nuevo Paraíso (Catarina, San Marcos) con 160 familias de origen *Mam*, la comunidad Santa Anita La Unión (Colomba Costa Cuca, Quetzaltenango) con 35 familias, y la Cooperativa Nuevo Horizonte (Santa Ana, Petén) con 100 familias.

24 Edelberto Torres Escobar, «Pobreza campesina y acceso a la tierra. Una aproximación», *El Observador*, núm. 15, (2008): 6.

25 Para julio de 2012, la SAA reporta 1214 conflictos agrarios, que involucran 338 935.08 ha y 1 550 112 personas; Secretaría de Asuntos Agrarios, *Informe de monitoreo de política y conflictividad agraria de Guatemala, abril 2015* (Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala, SAA, 2015). Para abril de 2014, los conflictos agrarios habían aumentado a 1391 conflictos, abarcaban 491 904.73 ha y a 1 432 810 personas, Secretaría de Asuntos Agrarios, *Reporte de las estadísticas de los conflictos agrarios, julio 2012* (Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala, SAA, 2012). Es decir, un aumento que representa la profundización de las causas que generan tal conflictividad y la incapacidad del Estado para encontrarle una solución.

## 2. El movimiento campesino ante la problemática campesina y rural

El desarrollo e impacto del capitalismo en su actual etapa ha constituido uno de los principales factores para el replanteamiento de las plataformas de lucha y las estrategias del movimiento campesino en Guatemala como en América Latina, las cuales trascienden la histórica pretensión de una reforma agraria. Hoy, dicha plataforma se articula como lucha por la tierra, defensa del territorio y, para el caso guatemalteco, por el desarrollo rural integral. Desde ahí demandan y confrontan de forma concreta al capital y al Estado.

La imposición de las dinámicas de acumulación capitalista como ejes de «desarrollo», la subordinación de la economía campesina en el marco de la política pública y la reproducción de las bases de desigualdad económica y social, expuestas en las páginas anteriores, provocaron diversas formas de movilización campesina. Así, se encuentran formas tradicionales y novedosas como la ocupación de tierras, marchas y bloqueos de carreteras, luchas contra la criminalización y represión política, denuncia nacional e internacional, búsqueda de diálogo y negociación con el Estado. Además, demandas de tierra, crédito para el arrendamiento, asesoría técnica y ayudas alimentarias que se explican en los efectos del cambio climático. También luchas de defensa del territorio ante la expansión de licencias de exploración y explotación minera, y la apropiación de fuentes de agua por latifundios agroexportadores y proyectos hidroeléctricos, en las cuales el movimiento campesino confluye y se funde con expresiones de resistencia procedentes de comunidades y de pueblos indígenas y mestizos. De forma complementaria, ha impulsado movilizaciones para lograr la aprobación de la LSDRI y la implementación de la PNDRI.

No obstante, las formas de acción colectiva adquieren hoy un nuevo matiz, siendo que buena parte del movimiento campesino ha sido gestor de formas de resistencia al expolio minero, hidroeléctrico y energético que viene experimentando el país, en especial durante los últimos tres lustros. A través de su dirigencia nacional, regional y local, el movimiento campesino, compuesto mayoritariamente por campesinado indígena, se ha hecho parte de una resistencia que se enraíza y gesta desde el territorio local.

Es en el territorio en donde el capital (en sus variantes local y transnacional, como parte de la dinámica global) encuentra una resistencia organizada desde el campesinado, desde la población rural y también urbana, articulados íntimamente con comunidades y pueblos –principalmente indígenas de ascendencia maya y xinca, aunque también mestiza–, quienes ven amenazados sus espacios, lugares, tiempos de vida, sus condiciones de reproducción en tanto sujetos con construcciones históricas que –no obstante los cambios experimentados– mantienen un carácter étnico-cultural e identitario diferenciado.

Al asentarse esta resistencia en el territorio, el movimiento campesino se ha visto enriquecido en su contenido, en buena medida procedente de racionalidades, cosmovisiones, normas, formas de organización, toma de decisiones, autoridad y representación política indígenas principalmente, que en su conjunto constituyen al sujeto colectivo actuante que se vuelca, desde la configuración territorial construida históricamente, en contra de las amenazas sentidas<sup>26</sup>. El campesinado es un sujeto que emerge simbióticamente como comunidad o como pueblo indígena, pero también como movimiento campesino *per se*.

De forma complementaria y compleja, este tipo de decisión colectiva se asienta en pueblos indígenas y mestizos, que hoy reivindican su territorio y están gestando alianzas que avanzan de lo local hacia lo departamental y regional, en varias instancias. Entre ellas se puede mencionar el Consejo del Pueblo Maya (antes Consejo de los Pueblos de Occidente), articulación de comunidades y organizaciones indígenas surgida de una de las vertientes políticas que impulsó las consultas comunitarias en contra de proyectos mineros e hidroeléctricos, principalmente en el occidente del país<sup>27</sup>. El Comité de Desarrollo Campesino (Codeca), organización que impulsa luchas rurales, campesinas e indígenas con un proyecto político

---

26 Como se ha visto, esto ocurre en territorios cada vez más complejos, debido a las construcciones espaciales históricamente constituidas, los impactos diversos producidos por las dinámicas de acumulación de capital y las estrategias de reproducción social existentes. Para una propuesta de territorios como delimitaciones espaciales a partir de variables agrícolas y rurales, véase Iarna, *Perfil del agro y la ruralidad de Guatemala 2014*; y para una propuesta de zonas regiones agrarias, Avanco, *Regiones y zonas agrarias de Guatemala*.

27 Consejo del Pueblo Maya (CPO), *Proyecto político. Un Estado para Guatemala: democracia plurinacional y gobiernos autónomos de los pueblos indígenas* (Guatemala: CPO, 2014).

en gestación<sup>28</sup>. La Asamblea Social y Popular, articulación de comunidades y movimientos sociales que aglutina, entre otras, a la Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej<sup>29</sup>, conformada por organizaciones mayas y campesinas que buscan la vigencia de derechos colectivos, y al histórico Comité de Unidad Campesina (CUC). Es decir, formas de articulación política donde se funden sujetos colectivos —como los pueblos indígenas y mestizos— comunidades, organizaciones campesinas, así como mujeres y jóvenes, entre otros.

Estas formas de resistencia son, en todo caso, la reacción a las características y condicionantes del capitalismo y su modelo de implementación actual en cada región y territorio específico. Los sujetos que ahí emergen (como comunidades, pueblos, organizaciones y movimientos sociales) son aquellos envueltos en relaciones sociales de producción y contextos diversos, que son objeto de despojo y de políticas del capital y del Estado. Es una movilización, entonces, que se enfrenta a las complejas formas que adquiere la explotación y el expolio, a las redes y encadenamientos empresariales de carácter regional, nacional y global, cuya búsqueda es la satisfacción del «mercado» y la obtención de la máxima ganancia a partir de bajos salarios, la apropiación de tierras y el saqueo de los bienes naturales comunes, principalmente.

En este sentido y en este contexto, el movimiento campesino logra enriquecer su concepción y práctica política a partir de dos dualidades: lo campesino y lo indígena, como dos sujetos simbióticamente constituidos; y la tierra y el territorio, como dos objetivos que emanan como lucha y resistencia. De una aparente separación, estos elementos y dualidades han devenido en una asociación que configura al movimiento campesino en lo que es hoy como representación de un sujeto político: su componente social, programático y estrategia política. Dos dualidades que fortalecen la lucha y la resistencia al fundir tres dimensiones íntimamente relacionadas: clase social, etnicidad y tierra-territorio, las cuales configuran el sujeto étnico: el pueblo indígena; y el sujeto de clase: el movimiento campesino.

---

28 Comité de Desarrollo Campesino (Codeca), *Guatemala. Vamos para un proceso de asamblea constituyente popular y plurinacional* (Guatemala: Codeca, 2016).

29 Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej, *Demandas y propuestas políticas de los pueblos de Iximulen. Caminando hacia un proyecto político para la reconstitución del Buen Vivir y la fundación de un Estado Plurinacional* (Guatemala: Waqib' Kej, 2016).

Quienes se reencuentran, funden y potencian mutuamente en el marco del sistema capitalista y de un Estado que durante su proceso histórico los ha negado como parte de la «nación», que los agrede y despoja, atentando contra su reproducción vital.

Eso en general explica cómo muchas de las luchas del movimiento campesino hoy en día son también las luchas de comunidades y pueblos indígenas y mestizos, y viceversa. Esto configura un movimiento campesino que en varias de sus expresiones, como las del CUC y el Comité Campesino del Altiplano (CCDA), se ven acuerpadas por otras expresiones del movimiento social en la búsqueda por lograr la aprobación de la LSDRI. Es este movimiento campesino el que se posiciona políticamente con la propuesta de una nueva política de desarrollo rural, y se confronta al Estado y a las expresiones del capital en esta búsqueda.

### 3. Ley y política de desarrollo rural integral: contenido y curso político

El movimiento campesino, así caracterizado, gesta una propuesta de desarrollo rural integral y, desde ahí, entra en disputa contra los intereses del capital y de la política implementada desde el Estado, quienes tradicionalmente se han opuesto a las mínimas modificaciones del modelo de acumulación imperante. En este contexto, el movimiento campesino madura la propuesta para la creación de dos mecanismos institucionales que pasaron a integrar su plataforma de lucha de mediano alcance. Estos mecanismos son: la Ley del Sistema del Desarrollo Rural Integral (LSDRI) y la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), ambas formuladas por la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI)<sup>30</sup>,

30 La ADRI se conformó con las siguientes organizaciones: Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC), Comité Campesino del Altiplano (CCDA), Plataforma Agraria, Alianza de Mujeres Rurales, Coordinadora Nacional Permanente de Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos Indígenas (CNP-Tierra), Asociación de Entidades Microrregionales Asociadas para el Desarrollo Integral del Norte de Huehuetenango y El Quiché (AEMADIHIQ), Coordinadora Multisectorial para la Conflictividad de Tierras (CM-Tierras), Consejo Nacional Indígena, Campesino y Popular (CNAICP), Movimiento por el Desarrollo Rural (MDR), Federación de Cooperativas Agrícolas de Productores de Café de Guatemala R.L. (Fedecocagua), Colectiva de Mujeres Campesinas RUKU'X ULEU, Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de Guatemala (Idear-Congcoop), la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso), Fundación Guillermo Toriello (FGT), Pastoral de la Tierra Nacional de la Conferencia Episcopal de Guatemala (PTN/CEG), ActionAid Guatemala, Asociación Gremial del Empresariado Rural (AGER), Asociación Nacional de Organizaciones no Gubernamentales

ingresada a curso legislativo en el Congreso de la República en febrero de 2009, en el caso de la primera, y aprobada la segunda por acuerdo gubernativo en la gestión del presidente Álvaro Colom, en agosto de 2008.

La iniciativa de ley de la LSDRI<sup>31</sup> fue resultado de la propuesta, movilización y presión política con las cuales el movimiento campesino abrió la posibilidad de negociación para que la misma fuera incorporada a curso legislativo en el Congreso de la República. La pretensión de esta ley era contar con el marco regulatorio para la implementación de una política de desarrollo rural integral, sin la cual, esta continuaría siendo sometida a los vaivenes de los cambios gubernamentales, como es característica del sistema político guatemalteco y como fue la experiencia en los gobiernos de Colom (2008-2012) y Pérez Molina (2012-2016). En esta iniciativa de ley se establecen como sujetos priorizados a:

[...] la población rural en situación de pobreza y extrema pobreza, con prioridad en los pueblos y comunidades indígenas y campesinas con tierra insuficiente, improductiva o sin tierra; mujeres indígenas y campesinas; asalariados permanentes o temporales; artesanos; pequeños productores rurales; micro y pequeños empresarios rurales<sup>32</sup>.

La misma se enfoca en la economía rural, campesina e indígena, aunque en su concreción, como ha sucedido con las aplicaciones devenidas de la PNDRI, focaliza la agricultura familiar como unidad productiva individualizada. Establece al Estado como el ente rector, promotor, facilitador y tutelar de la política. Además plasma un conjunto de principios rectores: el ser humano como centro y objetivo de la ley, la integralidad, la sostenibilidad, la equidad, la justicia social, la libertad de organización y asociación, la multiculturalidad e interculturalidad, la precaución y la soberanía alimentaria. La iniciativa de ley define su fin como:

[...] el avance progresivo de la calidad de vida de los sujetos de la misma, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, principalmente tierra, agua y bosques<sup>33</sup>.

---

de los Recursos Naturales y el Medio Ambiente (Asorema), Fundación Inclusión, Ciudadanía, Diversidad y Educación (Fundación Incide), Centro de Investigaciones y Proyectos para el Desarrollo y la Paz (Ceidepaz).

31 Congreso de la República de Guatemala, *Iniciativa que dispone aprobar Ley del Desarrollo Rural Integral*, núm. 40-84, del 11 de agosto de 2009 (Guatemala: Congreso de la República, 2009).

32 *ibid.*

33 *ibid.*

Para el efecto indica criterios para su puesta en marcha, como la articulación entre lo urbano y lo rural, el comercio con justicia, la coordinación y complementariedad, la economía solidaria, la equidad de género, etaria y cultural, la intervención diferenciada de sujetos, el ordenamiento territorial, la planificación y descentralización, la pluriactividad, la transparencia, auditoría y responsabilidad social.

La iniciativa de ley plantea, asimismo, un sistema que tiene como punto de partida la integración de un gabinete de desarrollo rural integral, conformado por un conjunto de ministerios, secretarías y fondos del Estado, y establece como objeto y parte del sistema de desarrollo rural integral a las políticas agraria, agrícola, económica, social, laboral, de soberanía alimentaria y de seguridad alimentaria y nutricional. Del mismo modo, incluye la creación de un ministerio de desarrollo rural integral y la integración de un consejo de participación y auditoría social en el cual se incorpora la representación social, incluida la Cámara del Agro de Guatemala y la representación estatal. Esto es coherente con la necesidad de lo multisectorial como eje que debe regir el sistema, específicamente en relación con las instituciones y políticas concernidas que deben ser articuladas para dar vida a la política y al plan nacional correspondiente. Con ello, entonces, una vez implementada, la ley tendría la posibilidad de reconfigurar la institucionalidad relacionada con el desarrollo rural, agrícola y agrario del país.

Más allá de lo anterior, en la iniciativa de ley aparecen otros aspectos relevantes, tales como la reforma y democratización del régimen de uso, tenencia y propiedad de la tierra, que se concretaría en líneas programáticas tales como: el acceso a la tierra, la regulación de la tenencia y propiedad de la tierra, la atención a la conflictividad agraria y ambiental, la dinamización de las economías campesinas mediante mecanismos de financiamiento, aseguramiento y garantía. Asimismo, la implementación de modelos de producción sostenibles y culturalmente pertinentes, el ordenamiento productivo; también la definición y reorientación de políticas macroeconómicas que favorecieran el desarrollo rural integral, y políticas que garantizaran los derechos laborales, entre otras.

Todo lo anterior, además, guiado por conceptos rectores como el territorio, que es definido como:

[...] el espacio físico, socialmente construido, donde se ejerce derecho de propiedad y posesión de la tierra, que incluye la totalidad del hábitat que se ocupa o que se utiliza de una u otra manera, y el espacio a que los pueblos y comunidades indígenas y campesinas tienen acceso tradicionalmente<sup>34</sup>.

También con otros conceptos de primer orden, como tierras comunales, pueblos indígenas y la consulta, los cuales serían aplicables una vez aprobada la ley. Con ello se plasmaría una visión territorial sobre el desarrollo rural, el reconocimiento a sujetos como los pueblos indígenas, así como a las formas de propiedad y el usufructo colectivo de la tierra.

Como puede observarse, el carácter de la iniciativa de ley contradice no solamente al modelo de acumulación de capital imperante, sino a la doctrina de las políticas hacia lo rural instauradas desde la lógica neoliberal y modernizante. De igual forma, resulta coherente con el enriquecimiento y la complejidad con la cual el movimiento campesino analiza y se plantea alternativas de solución a la problemática que enfrenta la economía campesina y el ámbito rural. Estas implicaciones originaron que su discusión se estancara en el período legislativo 2008-2012 cuando fue presentada, debido a la oposición de los grupos empresariales y las presiones del capital local y transnacional que vieron en la ley un dispositivo que podía atentar contra el latifundio y obstaculizar los proyectos extractivos de su interés.

Tales sectores, articulados principalmente en la Cámara del Agro de Guatemala y en el Cacif, se opusieron rápidamente a participar en el proceso de diálogo sobre el desarrollo rural e intervinieron tratando de obstaculizar el curso de la propuesta dentro del Organismo Ejecutivo y el Congreso de la República. Esto fue determinante para que la iniciativa no fuera sometida a tercera lectura y aprobación final del decreto, según establece el procedimiento legislativo.

Coherentemente con este veto de los organismos representativos del capital, la política emanada de esta iniciativa de ley, negociada y aprobada por el gobierno de Colom (2008-2012), careció de implementación.

---

34 Congreso de la República de Guatemala. *Iniciativa que dispone aprobar Ley de Desarrollo Rural Integral.*



Contrariamente, se impulsaron políticas que en su concreción estimularon la descampesinización del área rural y facilitaron las formas de acumulación de capital vía el avance del agronegocio, la minería, la explotación petrolera, entre otras.

De hecho, como afirma Ricardo Zepeda<sup>35</sup>, el presidente Colom tergiversó la propuesta de desarrollo rural integral al reestructurar el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), incorporando el Programa ProRural, con el cual se pretendió llevar a cabo acciones de asesoría en artesanías, turismo, energía y desarrollo comunitario, así como capacitar y administrar recursos orientados a la producción de maíz, café, hortalizas y productos pecuarios. Lo más relevante del mismo fue la dotación de fertilizantes relativamente baratos para la población campesina, especialmente hacia aquellos segmentos de su interés en el marco de la política clientelar implementada con objetivos de «gobernabilidad» y electorales.

El Programa ProRural desapareció a inicios de 2011, cuando se creó el Sistema Nacional de Extensión Rural, orientado al apoyo de productores de escasos recursos. Principalmente, este programa ejecutó acciones de capacitación y asesoría de forma deficitaria con relación a las necesidades imperantes, debido a la falta de recursos y de autonomía política de las instituciones y funcionarios en el momento de su gestión. Complementariamente, se puso en marcha el programa Cohesión Social con acciones de asistencia alimentaria y transferencias monetarias condicionadas, las cuales aun cuando paliaron en parte la inseguridad alimentaria, fueron completamente insuficientes, clientelares y paulatinamente desmanteladas desde el gobierno de Otto Pérez Molina.

No obstante el estancamiento político de la iniciativa de la LSDRI, la presión campesina generó que durante el período gubernamental 2012-2016, la Comisión de Asuntos Legislativos y Constitucionales del Congreso de la República abriera un espacio de consulta ciudadana con relación a la misma. Algunas organizaciones campesinas participaron reiterando su acuerdo y petición para que la LSDRI fuera aprobada sin modificaciones. Sin

---

35 Ricardo Zepeda, «Anotaciones sobre la implementación del enfoque de la nueva ruralidad en Guatemala», *Territorios*, núm. 6 (2011): 71-96.

embargo, otras organizaciones, especialmente aquellas organizadoras de la «Marcha por la resistencia, la dignidad, en defensa de la tierra y el territorio» –realizada en marzo de 2012– como el Comité de Unidad Campesina y la Coordinación de Oenegés y Cooperativas de Guatemala (Congcoop), vieron en este mecanismo un intento por aparentar una posibilidad para su apropiación, pero con el propósito de retrasar el proceso. Estas fueron dos vertientes de análisis y posicionamiento político con relación al mecanismo de consulta ciudadana, procedente de los promotores de la iniciativa de ley.

Por su parte, un conjunto de organizaciones e instituciones empresariales y proempresariales, presentaron igualmente sus críticas y oposición con relación a la iniciativa de ley y la política. Esta oposición se plasma en un conjunto de argumentos de orden legal, institucional, económico, social y político, presentados en la consulta ciudadana organizada por la Comisión de Asuntos Legislativos y Constitucionales del Congreso de la República, realizada en 2012. Entre los principales argumentos referidos a la iniciativa de ley se encuentran que:

- a. Establece una medida centralista contraria a la búsqueda constitucional de la descentralización.
- b. Presenta contradicciones constitucionales al obviar la existencia de un consejo de desarrollo urbano y rural, encargado de formular la política de desarrollo urbano y rural.
- c. Define sujetos que serían objetivos focalizados de la ley, cuestionando el principio de igualdad ante la ley.
- d. Otorga derechos a comunidades indígenas que no poseen personalidad jurídica y aplica *a priori* la calificación de tierra comunal en propiedad, posesión o tenencia, incluidas aquellas que aparecen registradas a nombre del Estado y de municipalidades, y que han sido poseídas o tenidas bajo este régimen comunal.
- e. Establece protección y trato preferencial *ex post facto* al Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos, y es contrario al principio de igualdad ante la ley, cuando establece trato preferencial real a los sectores, regiones

- y países empobrecidos, y la aplicación de políticas que protejen la producción nacional y de los pequeños productores.
- f. Vulnera lo relativo a la propiedad privada, como derecho individual para el uso, disfrute y disposición libre de esta, así como la obligación del Estado de impulsar programas de desarrollo que tiendan a incrementar y diversificar la producción con base en el principio de propiedad privada, siendo que la ley establece una política agraria que reformaría y democratizaría el uso, tenencia y propiedad de la tierra, desincentivando su concentración e incentivando el área destinada a la producción de alimentos para los sujetos que establece la misma.
  - g. Contradice las competencias y la autonomía de la Junta Monetaria en la determinación de las políticas cambiarias y crediticias favorables al desarrollo ordenado de la economía; modifica el fin de las políticas macroeconómicas de asegurar la estabilidad económica, al favorecer el desarrollo y crecimiento de la economía rural, indígena y campesina; y revisa los tratados y acuerdos comerciales internacionales en función de los objetivos del desarrollo rural.
  - h. Concibe la inseguridad alimentaria como un problema de producción de granos básicos y autarquía alimentaria, que mermaría cultivos más productivos y por consiguiente afectaría en 1.8 % al PIB.
  - i. Pone en riesgo la certeza jurídica para la inversión y daña la imagen internacional de Guatemala en materia comercial y en la calificación de riesgo país, entre otros.
  - j. No contempla los objetivos necesarios de una política integral de desarrollo rural: integralidad, sostenibilidad, viabilidad; libertad y economía de mercado; satisfacción de las necesidades básicas de vida; crecimiento con equidad; sostenibilidad ambiental; tampoco reconoce como requisito la creación de riqueza.

Como se observa, estas argumentaciones devenidas de la matriz ideológica del sector empresarial como representación de la clase dominante en Guatemala revelan finalmente un marco de interpretación en defensa del *statu quo* y la posición radical en contra de la ley y de la política.

Finalmente, el resultado de los mecanismos legislativos previos y el mecanismo de consulta en el organismo legislativo confirman el análisis del CUC y de Congcoop. En particular, este dispositivo constituyó una consulta aparente y, sobre todo, una medida dilatoria más que implementó el sector empresarial a través de operadores políticos en el Organismo Legislativo. Esto se confirma en palabras del coordinador de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, en el periodo 2012-2016, Adrián Zapata, quien afirma refiriéndose al período de su gestión:

En el ejecutivo, un grupo de empresarios, especialmente vinculados al agro, trataron de evitarla interponiendo una acción en contra de la política que afortunadamente la Corte de Constitucionalidad declaró sin lugar. [A los empresarios, afirma Zapata], les da terror la política agraria que incluye el artículo diez donde se habla de democratizar el régimen de tenencia de la tierra [...] los sectores empresariales se han resistido a que la iniciativa se conozca en el Pleno [del Congreso de la República]<sup>36</sup>.

Por último, este sector empresarial logró que la iniciativa de ley fuera retirada del curso legislativo, con lo cual concretó su veto a la misma.

#### 4. La estrategia del Gobierno del Partido Patriota

Mientras el proceso de aprobación de la iniciativa de la LSDRI se estancó y la oposición férrea del capital local y transnacional continuó, el Gobierno de Otto Pérez Molina decidió aplicar parcialmente la PNDRI como una medida para contener la posible movilización y presión campesina.

El planteamiento gubernamental consistió en avanzar en la aplicación de la política, instituyendo un plan para activar y adecuar la misma, especialmente en el sentido de orientarla a promover la economía campesina vía la política pública, lo cual permitiría dinamizar economías locales con sus posibles excedentes. Esto requería, se afirmó, la creación y el fortalecimiento de

---

36 En esta misma entrevista Zapata afirma: «[...] no se trata de una reforma agraria, sino de una orientación para procurar que los campesinos que necesiten tierra accedan a ella. Los empresarios reducen el tema de la política de desarrollo rural al tema de la política agraria y esta es solo una de las políticas de desarrollo rural y del mandato de democratizar la tierra, y repito, ahí dice claramente que se tiene que ejecutar en absoluto respeto al marco legal vigente»; Saira Ramos, «Adrián Zapata: Congreso no debe estancar Ley de Desarrollo Rural, por la presión del sector empresarial», *La Hora*, 15 de febrero, 2016, <http://lahora.gt/adrian-zapata-congreso-no-debe-estancar-ley-de-desarrollo-rural-por-la-presion-del-sector-empresarial/>

la institucionalidad específica, para llevar la economía campesina a ser excedentaria<sup>37</sup>, subsidiar a los productores de excedentes, y facilitar y regular a los productores que son competitivos en el mercado mundial, con lo cual se estaría aportando a la seguridad alimentaria y nutricional, principalmente en términos de disponibilidad y acceso a los alimentos. Para ello, y a lo sumo, se planteó la aplicación de formas novedosas, eficientes y a gran escala en el otorgamiento de tierras a campesinos, la búsqueda de garantías y promoción de la tierra como activo productivo, la incorporación de otros dispositivos como asistencia técnica, crediticia e insumos, así como la recuperación de tierras mal habidas y tierras degradadas.

Es relevante apuntar que la prioridad que adquiere el tema de la economía campesina, como la mayor concreción posible de la política en los enunciados gubernamentales, se debe a que esta fue vista como:

[...] la puerta de entrada al proceso de activación y adecuación de la política, la cual es entendida como el conjunto sistemático de estrategias y actividades que la familia y la comunidad rural desarrollan para lograr satisfacer sus necesidades vitales, materiales y espirituales, en función de alcanzar una vida digna, en armonía con el territorio y el ambiente con los que conviven; siendo tres sus características fundamentales: el trabajo familiar, la producción de sus propios alimentos y el rol central de la mujer en la reproducción y fortalecimiento del sistema [...] es poli-activa y sus expresiones varían de región en región, determinadas por los elementos socioculturales y por los factores físicos del entorno. Es una economía dinámica en las relaciones y vínculos con el mercado, las instituciones públicas y entre comunidades<sup>38</sup>.

En esta dirección se crea la Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral, encabezada por un comisionado presidencial e integrada por el MAGA (incluidos los viceministerios de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y de Desarrollo Económico Rural), los ministerios de Desarrollo Social, de Economía, de Trabajo, de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda, así como las secretarías de Asuntos Agrarios, de Planificación y Programación, de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de la Mujer, y la

37 Desde el gobierno de Álvaro Colom se planteaba que los pequeños productores podían convertirse en productores excedentarios y, por consiguiente, en generadores de ganancias, lo cual constituyó el supuesto para la creación del Viceministerio de Desarrollo Económico Rural, que formó parte del plan anunciado por el Gobierno de Otto Pérez Molina.

38 Gobierno de la República de Guatemala, *Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Acuerdo gubernativo Número 196-2009* (Guatemala: Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral, 2012), 11.

de Obras Sociales de la Esposa del Presidente. Complementariamente se instaló el Gabinete de Desarrollo Rural Integral, el cual se reunió durante siete ocasiones entre julio de 2013 y agosto de 2015, teniendo como puntos centrales de agenda asuntos burocráticos, de planificación y organización, y escasamente acciones de impacto de la PNDRI.

En la perspectiva del Gobierno de ese periodo, con la adecuación de la política se buscarían «intersecciones» y «complementariedades» entre los modelos de desarrollo empresarial y campesino –así definidos en la política–. En ese sentido, se daría prioridad al modelo campesino en donde estarían dadas las posibilidades para pasar del 4.9 % de campesinos excedentarios y comerciales al 20 %, en el mediano plazo. Con esto, se afirmaba, disminuiría la inseguridad alimentaria y aumentarían los excedentes para el mercado y, por consecuencia, se reducirían los niveles de pobreza rural. Complementariamente, se buscaría la promoción de la inversión privada en el área rural.

Las intersecciones, compatibilidades y alianzas, afirmó el Gobierno, estaban sujetas a que la competitividad no fuera solamente empresarial, sino sistémica, siendo las imposibilidades de la mayoría de campesinos para tener tal capacidad. Esto podría resultar aceptable y posible en un país cuyo Estado tiene la capacidad de planificar, consensuar y generar las sinergias necesarias. Sin embargo, en el Estado guatemalteco esto era y es irrealizable con la correlación actual de fuerzas, pues se sobrepone el veto del sector empresarial, cuya ideología y estrategia de competitividad se basa en el acaparamiento de la tierra, el control de la intermediación comercial y financiera, y la sobreexplotación de la fuerza de trabajo con salarios inferiores inclusive al salario mínimo<sup>39</sup>.

---

39 El salario mínimo es insuficiente para cubrir la canasta básica de alimentos y menos aún para garantizar la canasta básica vital. El Instituto Nacional de Estadística reporta que la canasta básica de alimentos subió 203.12 % entre enero de 2008 y agosto de 2015, estableciéndose en este último mes en Q3420.90; Instituto Nacional de Estadística, *Estadísticas continuas. Índice de precios al consumidor* (Guatemala: INE, 2015), <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas-continuas/indice-de-precio-al-consumidor>. Para septiembre de 2016, la canasta básica de alimentos se situó en Q3826.24, mientras la canasta básica vital se ubicó en Q6982.19. En tanto, el salario mínimo, que para 2016 ascendía a Q2497.04 para trabajos agrícolas y no agrícolas y de Q2284.155 para maquilas, era insuficiente para cubrir la canasta básica de alimentos; Instituto Nacional de Estadística (INE), *Índice de precios al consumidor –IPC– y costo de la canasta básica alimentaria y vital. Guatemala* (Guatemala: INE, 2016), <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/10/07/YiGUHvBDjKOx7Egk9HdU8mkc6EvieRu2.pdf>

En la implementación del plan, se planteó dar prioridad a políticas sectoriales para activar y adecuar la PNDRI: 1) en materia de política agraria se centraría en la revisión de la propuesta para proponer formas novedosas de acceso a activos productivos; 2) la asignación al MAGA de la responsabilidad fundamental de aportar a la disponibilidad de alimentos en situaciones de crisis (hambruna estacional a través de los programas Harina Fortificada, Bolsa Alimentaria y Alimentos por Acciones) y en situación permanente, que permita garantizar la seguridad alimentaria y nutricional a largo plazo. Asimismo, la tarea de activar y adecuar la política de mover la economía campesina de infrasubsistencia y subsistencia hacia la condición de economía excedentaria a través de incentivos, programas y proyectos.

En la formulación de este plan, la activación y adecuación de dicha política estuvo condicionada a la institucionalidad existente y al plan del partido político gobernante. El presupuesto general de ingresos de la nación, en el cual se plasmó la poca importancia del desarrollo rural, en concreto porque en el año 2015 se destinó para este efecto Q1275 millones, equivalentes al 1.8 % del presupuesto general, lo cual dejó claro que esta no era una apuesta prioritaria ya que la asignación fue menor con relación a los ejercicios fiscales de 2013 y 2014, cuando ascendió en términos absolutos a Q1757 millones, equivalentes al 2.72 % del presupuesto nacional. A lo anterior se agregó que las finanzas públicas carecieron de la suficiente recaudación fiscal y, contrariamente a la búsqueda del desarrollo rural, lo recaudado fue priorizado en rubros como el de «defensa nacional» o fue objeto de apropiación criminal<sup>40</sup>.

En específico, con relación a la PNDRI únicamente se registraron pasos iniciales y marginales. Siendo aún presidente de la república el general retirado Otto Pérez Molina, en agosto de 2015, presidió el Gabinete Rural Integral, donde se dieron a conocer los avances en la PNDRI. En este sentido se destacó la conformación de núcleos de gestión territorial<sup>41</sup> en 144 municipios (43 % de los municipios priorizados), los cuales serían

40 Esto quedó demostrado con el descubrimiento de la estructura de crimen organizado denominada «La Línea», por la cual es procesado el expresidente Otto Pérez Molina como su supuesto máximo dirigente y otros funcionarios de alto nivel, así como el exministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, Elmer López, y el exviceministro Fidel Ponce, quienes en marzo de 2017 fueron declarados culpables de la compra fraudulenta de maíz y frijol de contrabando durante su gestión.

41 Los núcleos de gestión territorial son las instancias de articulación institucional encargadas de la ejecución de la PNDRI en el ámbito territorial-municipal.

responsables de la territorialización del plan para su puesta en marcha. Para integrar estos núcleos de gestión territorial fueron convocados instituciones gubernamentales, alcaldes municipales y organizaciones de la sociedad civil. Discursivamente también fueron destacados los apoyos a la agricultura familiar circunscritos a la venta de fertilizantes y a la asistencia social a través de bolsas de alimentos, que formaban parte de una política asistencialista, aplicada con criterios de clientelismo político y portadora de la cuestionada política para favorecer el uso de agrotóxicos. Adicionalmente, también hubo avances en acciones de capacitación de funcionarios a nivel departamental y en la contratación de extensionistas agrícolas a nivel municipal.

Con sus matices, la política del gobierno de los años 2012-2016 constituyó la continuidad de la política del gobierno anterior de Álvaro Colom. Como fue denunciado por organizaciones campesinas, lo planteado y hecho por dicho Gobierno se supeditó a los intereses de gestión y continuidad gubernamental, antes que al logro de impactos efectivos en el mejoramiento de las condiciones de vida en el ámbito rural. La política y el plan de activación y actualización de la PNDRI constituyó una puesta en escena en un contexto económico y de una política continuada que contradujo la búsqueda del desarrollo rural integral. De hecho, la Agenda Nacional de Competitividad, emanada del Programa Nacional de Competitividad, dio prioridad a la exportación, los servicios turísticos y al carácter de centro logístico y energético que se pretendió dar al país. El Programa de Agricultura Ampliada del MAGA se orientó a la reactivación y modernización de la agricultura bajo el esquema de la empresarialidad, la productividad y la competitividad. Asimismo, la Ley de Alianzas Público Privadas en Materia de Infraestructura Económica, aprobada en 2010 y continuada por el Gobierno de Pérez Molina, consolidó la cesión de funciones, recursos y construcciones de infraestructura al capital. Aún más contradictorio resultó el planteamiento del Gobierno de Otto Pérez de insertar la PNDRI en el Plan de la Alianza para la Prosperidad del Triángulo Norte (Guatemala, Honduras y El Salvador), supeditándola a las lógicas empresariales y al dispositivo de la política geoestratégica de Estados Unidos en la región.



En la formulación del plan de adecuación y activación de la política, de hecho, han convivido dos búsquedas. Por un lado, la implementación del modelo de acumulación de capital por desposesión vía la minería, los proyectos hidroeléctricos, la expansión de agronegocios, los megaproyectos de infraestructura eléctrica, vial y servicios, entre otros. Este ha sido el eje predominante en la concreción de la política gubernamental. Es decir, la PNDRI fue supeditada a un conjunto de normas y políticas con relación al agro y lo rural, las cuales continuaron la promoción y el apoyo del modelo de acumulación predominante, el cual profundiza la reconcentración y reconversión productiva de la tierra, principalmente a través del agronegocio y de otras inversiones de carácter extractivo. Con esto se mantuvo la tendencia hacia la descampesinización y se supeditó el desarrollo rural integral y cualquier otro intento de resolver los históricos problemas que enfrenta el agro en general y la agricultura familiar y la economía campesina en particular.

En segundo lugar, dicho plan de adecuación y activación de la política tuvo como búsqueda política la contención y mediatización de la lucha campesina y el mantenimiento de la gobernabilidad, siendo que en el periodo 2012-2016 predominaron unas condiciones que hacían inviable políticamente la aprobación de la LSDRI, y, por consiguiente, su implementación coherente a través de la PNDRI.

En este escenario, el avance pretendido por el movimiento campesino a través de la vía de la negociación estuvo condicionado a la política de «diálogo» de dicho gobierno, que no varió de lo hecho en gestiones anteriores. En este sentido, antes que constituir un mecanismo para la búsqueda de solución a la problemática y las demandas campesinas, las mesas de diálogo fueron mecanismos para mediatizar la lucha campesina. En realidad, esta fue la tónica de los gobiernos anteriores y del encabezado por el Partido Patriota, más allá de sus diferencias de matiz: una posición ambivalente en los gobiernos de Alfonso Portillo (2000-2004) y Álvaro Colom (2008-2012), una posición coherentemente oligárquica como ocurrió con los gobiernos de Álvaro Arzú (1996-2000) y Óscar Berger (2004-2008), y el claro alineamiento oligárquico del gobierno de Otto Pérez Molina (2012-2016). En todos estos casos, se implementaron o continuaron políticas a favor del modelo de acumulación por desposesión

imperante, y la marginación y supeditación de la problemática que enfrenta la economía campesina y la población rural.

En este proceso, ha sido claro que la Cámara del Agro y el Cacif, como expresiones del capital organizado políticamente, han tenido un poder de veto con relación a la iniciativa de la LSDRI y la implementación de la PNDRI. En este sentido, han sido acuerpados por un conjunto de fundaciones y organizaciones no gubernamentales de carácter paraempresarial, varias de las cuales son financiadas y dirigidas por estas entidades, como la Fundación para el Desarrollo de Guatemala (Fundesa). Asimismo, fue clara la orientación gubernamental al impulsar una política de control y represión hacia la movilización social opuesta a las políticas del interés del capital local y transnacional.

## 5. Estrategia reciente y retos del movimiento campesino para una política de desarrollo rural integral

Después de un proceso de múltiples contradicciones, especialmente en el inicio de la década de 1990, cuando se registró un rompimiento entre dirigentes y bases del Comité de Unidad Campesina (CUC) –la principal organización campesina surgida en 1978–, que devino en el surgimiento de la Coordinadora de Organizaciones Indígenas y Campesinas (Conic), la coyuntura de las negociaciones de paz abrió la posibilidad para una nueva confluencia de las principales expresiones del movimiento campesino.

Es así como se crea la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOc) en 1992 y la Coordinación de Organizaciones del Pueblo Maya de Guatemala Saqb'ichil (Copmagua) en 1994, las cuales resultaron de primer orden en la negociación y firma de dos importantes acuerdos: Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, y Acuerdo de Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas. De hecho, ambas plataformas eran vistas como opciones importantes para avanzar en los cambios planteados por el mismo movimiento campesino y el movimiento maya.

No obstante algunos avances logrados en materia de obtención de tierras y financiamiento, originados del cumplimiento parcial y deficitario del

Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria, empezaron a darse nuevas divisiones que se explican por múltiples factores: la visión y prioridad con relación a la lucha campesina, las estrategias de negociación ante el Estado, la disputa de los espacios institucionales y de los financiamientos generados por los acuerdos respectivos, la disputa por los apoyos de la cooperación internacional y de las «bases sociales», entre otros. Esto devino en la desaparición de Copmagua (2000) y la fragmentación de CNOG, instancia que aun cuando se mantiene ha dejado de ser la representación de la articulación del movimiento campesino.

Durante la etapa de 2000 al 2011, en general, se registraron movilizaciones y negociaciones paralelas frente al Estado, desde las cuales se obtuvieron algunos logros, especialmente para el CUC, la CNOG, la Conic y la Plataforma Agraria. Se logró frenar por momentos el desalojo de fincas ocupadas, así como algunos recursos para comprar o arrendar tierras. Esto, en un marco de surgimiento de nuevas organizaciones campesinas, algunas con cierto sustento organizativo y/o relacionadas con las estrategias gubernamentales para manejar clientelaramente los presupuestos de ayuda al área rural y campesina, y para controlar la movilización social especialmente de aquellas organizaciones catalogadas como radicales.

A pesar de las diferencias y contradicciones, en el contexto del gobierno de Alfonso Portillo (2000-2004), una parte del movimiento campesino –CNOG, Plataforma Agraria y CCDA, entre otras– logró confluir en el interés por concebir una propuesta de ley y una política de desarrollo rural integral. En ese propósito convergieron con instituciones académicas, entidades vinculadas a la Iglesia católica, cooperativas e instituciones estatales autónomas (como la Universidad de San Carlos de Guatemala), en la búsqueda por formular sendas propuestas. Esto sucedió después de la implementación parcial de la institucionalidad devenida de los Acuerdos de Paz, de las críticas por sus limitaciones y de experiencias catalogadas como fracaso en el diálogo y la negociación durante los sucesivos gobiernos de Álvaro Arzú, Alfonso Portillo y Óscar Berger, en los cuales dominaron las acciones dilatorias y las claras preferencias por los intereses de los dueños latifundistas de la tierra y las nuevas inversiones de capital local y transnacional en el ámbito rural.

Esta confluencia se mantuvo como orientación paralela a otro tipo de acciones impulsadas desde el gobierno de Portillo hasta el de Pérez Molina. En específico, con Pérez Molina, una vez se empezó a observar la orientación de su política con relación a la problemática agraria y rural, una parte del movimiento campesino realizó la «Marcha por la resistencia, la dignidad, en defensa de la tierra y el territorio», en el mes de marzo de 2012, la cual recorrió 214 kilómetros de Cobán (Alta Verapaz) hacia la ciudad capital. La marcha se produjo un año después del desalojo violento de comunidades *Q'eqchi'* (769 familias) que ocupaban tierras en disputa con el ingenio Chabil Utzaj, una de las unidades productivas que representó la expansión de la caña de azúcar en la región del Polochic, en Alta Verapaz.

Dicha movilización fue significativa precisamente por las implicaciones del caso de los desalojos violentos en contra de comunidades campesinas en el valle del Polochic. Entre sus alcances puede mencionarse:

- a. La disputa por tierras reivindicadas como comunitarias por las familias desalojadas.
- b. La posibilidad de que la transacción de tales tierras por el ingenio Chabil Utzaj fuera fraudulenta.
- c. El acaparamiento legal o ilegal de tierras por el ingenio Chabil Utzaj, esto representó la continuidad del histórico despojo que han padecido comunidades campesinas *Q'eqchi'*<sup>42</sup>.
- d. La expulsión de familias campesinas que habían permanecido históricamente bajo relación de colonato en las fincas que pasaron a constituir el ingenio Chabil Utzaj.
- e. La violación de los derechos laborales de los mozos colonos y demás trabajadores inservibles para el ingenio Chabil Utzaj, quienes reivindicaron prestaciones laborales por los años laborados en tales fincas.
- f. La utilización de métodos violentos para lograr el desalojo, en donde intervinieron fuerzas de seguridad del Estado (Policía Nacional

---

42 Véase Liza Grandia, *T'ax'aptax'ooqeb'. El despojo recurrente al pueblo q'eqchi'*, (Guatemala: Avance, 2009).

- Civil y ejército) y grupos armados o paramilitares al servicio de empresarios vinculados al caso.
- g. La violencia utilizada durante el desalojo, que tuvo como cauda el asesinato de un campesino, y varios heridos y detenidos.
  - h. La continuidad de la violencia en contra de las familias desalojadas durante los meses posteriores, siendo su decisión quedarse a orillas de los caminos cercanos a sus asentamientos anteriores, en búsqueda de solución a sus demandas.
  - i. La agilidad del sistema judicial como operador del procedimiento de desalojo mientras mantuvo en un marco de impunidad a los autores materiales e intelectuales de los hechos de violencia en contra de los campesinos y de las comunidades desalojadas.
  - j. La marginación de las negociaciones previas al desalojo, las cuales incluyeron la creación de una comisión de alto nivel con representantes gubernamentales, de los campesinos y del ingenio Chabil Utzaj, en encontrar una solución a la problemática específica.
  - k. La denuncia ante la Corte Interamericana de Derechos Humanos, la cual recomendó medidas cautelares a favor de las comunidades afectadas, que en buena medida fueron incumplidas por el Gobierno de Álvaro Colom y, posteriormente, por el de Otto Pérez Molina.
  - l. La absoluta desprotección de las familias desalojadas, quienes quedaron en condiciones de vulnerabilidad.

Con esta marcha y la apertura de negociaciones lograda con el Gobierno, se buscó detener los desalojos de comunidades ocupantes de tierras reivindicadas como propias por campesinos, en disputa con terratenientes y agronegocios; la condonación de la deuda agraria adquirida con la compra de tierras, especialmente devenida desde la creación del Fondo de Tierras; y el fin de la criminalización contra los movimientos populares que incluían la persecución policial y judicial, la represión por organismos del Estado y por guardias de seguridad de terratenientes y empresas. Asimismo, la cancelación de las licencias de exploración y explotación minera y petrolera, la construcción de hidroeléctricas y el impulso de

monocultivos; también la asignación de recursos presupuestarios para la efectiva ejecución de la PNDRI y la aprobación de la LSDRI. Se exigió el reconocimiento al derecho de posesión de comunidades asentadas al momento de la declaración de áreas protegidas y la regularización de tierras en posesión de comunidades campesinas. Por último, la captura de quienes agredieron violentamente a comunidades, líderes y activistas campesinos. En ese sentido, el Gobierno se comprometió a:

- Solucionar la deuda agraria que sumaba unos Q300 millones y que afectaba a más de 100 comunidades campesinas a nivel nacional.
- Presentar una iniciativa de ley para declarar la moratoria de las operaciones de los proyectos mineros, hidroeléctricos y licencias respectivas.
- Crear un acuerdo ministerial que revocara el permiso de uso de aguas nacionales para tales objetivos e impulsar una iniciativa de ley ante el Congreso de la República para la moratoria de los proyectos mineros.
- Resolver varios conflictos y retirar las tropas militares de varios puntos de conflicto.
- Cumplir con las medidas cautelares dictadas por la Corte Interamericana de Derechos Humanos a favor de 14 comunidades desalojadas en marzo de 2011, en el valle del Polochic (Alta Verapaz), así como adjudicar una finca del Estado ubicada en esa región a las familias afectadas por tales desalojos violentos.

La marcha campesina, así como el proceso de negociación entablado con el Gobierno, muestra aspectos reveladores. Con relación al caso de los desalojos en el valle del Polochic, el Gobierno del Partido Patriota incumplió los acuerdos, entre estos, el de dotar de tierras a 300 familias en 2012 y a 300 familias más en 2013. En concreto, en octubre de 2013 se hizo un acto de entrega de títulos de propiedad de tierra a 140 familias, las cuales fueron trasladadas a la ubicación de las cesiones sin que existieran las condiciones y los servicios para el nuevo asentamiento humano. El 2 de diciembre de 2014, por presión de organizaciones campesinas, como el CUC, el Gobierno se comprometió a entregar tierras a 250 familias más en

marzo de 2015. Asimismo, durante el año 2015 se obligó a reubicar a 379 familias que aún carecían de alternativa de vivienda y tierras<sup>43</sup>.

Este caso es ilustrativo de los énfasis de la política pública, ya que el Gobierno incumplió el más elemental de los acuerdos relacionado con la seguridad alimentaria y nutricional de las familias desalojadas, al dotarles precariamente de alimentos, los cuales además presentaban signos de descomposición, según denuncia que realizaron las mismas familias.

Asimismo, fue evidente la táctica mediatizadora de diálogo gubernamental, la cual incluyó la realización de reuniones en el departamento de Alta Verapaz, con la participación de alcaldes municipales y otras representaciones sociales más proclives a su política, mientras continuó dilatando la movilización social y logrando que el conflicto entre campesinos y el ingenio Chabil Utzaj se diluyera en una exigencia de derechos de cesión de tierras hacia el Gobierno y la dotación de satisfactores para solventar la situación inmediata. Complementariamente, se continuó aplicando una política de control y criminalización de la protesta y resistencia social a los proyectos extractivos, como sucedió en 2014 con los desalojos violentos en las comunidades Monte Olivo y Nueve de Febrero, en el municipio de Cobán, y comunidades de los municipios de Chiséc y Raxruha, todos en Alta Verapaz. Mientras esto sucedía, se ampliaron e intensificaron las políticas orientadas a facilitar el modelo primario exportador, excluyente de la agricultura familiar y la economía campesina<sup>44</sup>.

Más allá del carácter significativo de la marcha campesina, fue relevante que las demandas y el contenido desplegado a lo largo de la movilización trascendieron las demandas agrarias y agrícolas, y se incorporó la perspectiva territorial y, en parte, la perspectiva de los pueblos indígenas. Además, evidenció claridad con relación a los factores que intervienen en la problemática agraria, especialmente aquellos relacionados con la política de apropiación de tierras y de los bienes naturales.

43 *Diario de Centro América*; <http://www.dca.gob.gt/index.php/template-features/item/37367-gobierno-brindar%C3%A1-terrenos-a-250-familias-del-polochic.html>

44 Con relación a los desalojos del valle del Polochic y la represión y resistencia de Monte Olivo, véase Mario Sosa Velásquez, *Acción pública*, 83-93.

En un sentido contraproducente y contrario a las búsquedas de las organizaciones campesinas que se movilizaron desde Alta Verapaz, también fue revelador como otras organizaciones campesinas, como la Conic, aprovecharon el momento para negociar su propia agenda, evidenciando el momento de desarticulación y cooptación gubernamental de una parte del movimiento y, por consiguiente, una de sus debilidades. Fue evidente la cooptación de esa y otras organizaciones campesinas menores, quienes constituyeron un soporte político al gobierno de Otto Pérez Molina a cambio de financiamiento e intermediación en la entrega de ayudas alimentarias e insumos que integraron la política clientelar gubernamental<sup>45</sup>.

Con la marcha campesina, desde el movimiento campesino se situó un conjunto de conflictos y luchas específicas, pero también luchas de carácter intermedio, que atendían la demanda campesina inmediata. Fue importante repositionar la problemática agraria en la coyuntura nacional y presionar al Gobierno en dirección a activar la PNDRI. Es hasta esta movilización que se logró negociar y hacer que la política pública avanzara, aunque débil y parcialmente como ha sido expuesto anteriormente. Este último punto es relevante pues plasma la reivindicación del agro marginado, de los sujetos campesino e indígena y de la economía campesina, y replantea el papel del Estado en la solución de la problemática agraria y el desarrollo rural. Momentáneamente también se logró la disminución de la orientación represiva en contra de la organización campesina, indígena y popular; no obstante, esta política se reactivó y recrudesció posteriormente, especialmente a partir del segundo semestre de 2012.

Pero el proceso continuó su curso. Como se ha visto, la economía campesina y en particular el ámbito rural siguen experimentando los condicionantes e impactos negativos de una estructura de tenencia de la tierra y de un modelo de acumulación de capital que, en su etapa actual, transcurre a través de proyectos y actividades extractivas controladas por el gran capital local y transnacional, y de un Estado desmantelado por

---

45 Tanto la dirigencia de la Conic, como de la Asamblea Nacional del Magisterio y del Sindicato Nacional de Salud, claramente se constituyeron en corporaciones del Gobierno del Partido Patriota, en un intercambio de recursos y representación política sectorial a cambio de supeditarse a la estrategia gubernamental y garantizar su apoyo político en momentos de problemas de legitimidad, tal y como sucedió en 2015 durante la crisis que llevó a la renuncia y posterior procesamiento judicial del presidente y de la vicepresidenta de la república.



políticas neoliberales y orientado a facilitar con exclusividad los intereses dominantes. En este marco, la institucionalidad agraria devenida de las negociaciones de paz, concluidas en 1996, resultó insuficiente, paliativa y contradicha para resolver la problemática.

Es así como el movimiento campesino amplió y complejizó su plataforma de lucha, con la propuesta y lucha por la aprobación de la LSDRI y la implementación de la PNDRI, las cuales constituyen la posibilidad de una política y una institucionalidad del Estado rectoras y más coherentes con la problemática que enfrentan la economía, los sujetos y las dinámicas rurales y campesinas. Por su carácter constituyen dos herramientas de política que entran parcialmente en contradicción con el modelo de acumulación de capital, con la doctrina neoliberal imperante hacia lo rural, y con los intereses y la mirada empresarial representada principalmente en la Cámara del Agro y el Cacif. Es por ello que estos gremios y sus distintos operadores utilizaron un conjunto de mecanismos para obstaculizar el proceso y curso legislativo de la iniciativa de la LSDRI.

En este contexto de poder, puede afirmarse que, en especial durante los gobiernos de Colom y de Pérez Molina, se aparentó una disposición para que avanzara tanto el proceso de aprobación de la ley como de la política. Esto se constata en declaraciones favorables, al mismo tiempo que realizaron una aplicación marginal, parcial y poco efectiva de la política, en específico. Aún más revelador resulta la incapacidad de generar respuestas eficaces desde los mecanismos de coordinación interinstitucional; la indisposición financiera que se concretó en las asignaciones presupuestarias para el efecto; el apoyo decidido a las dinámicas de avance del modelo extractivista basado en el agronegocio; el despojo de bienes naturales y la descampesinización; la priorización de la Agenda Nacional de Competitividad 2012-2021, que enfatiza privilegios para la actividad exportadora y la inversión extranjera; la aplicación de mecanismos asistencialistas, clientelares y de promoción de una mayor dependencia tecnológica; además de la corrupción que imperó especialmente durante la gestión 2012-2016.

La lucha del movimiento campesino por lograr la aprobación e implementación coherente de una política en materia de desarrollo rural ha transcurrido por un sendero con múltiples dificultades y obstáculos.

No obstante algunos logros alcanzados en materia de concesiones gubernamentales menores, resulta obvio que la movilización campesina, en las condiciones de desarticulación en el movimiento campesino y con una correlación de fuerzas adversa, ha enfrentado limitaciones para lograr la aprobación de la LSDRI, la implementación coherente de la PNDRI y frenar el proceso de profundización del modelo de acumulación de capital y los efectos que implica en la economía campesina en general, con su cauda de despojo y desplazamiento, mayor inseguridad alimentaria, pérdida de fuentes de empleo, etc. En estas circunstancias, es poco factible desplazar los intereses que han regido la política estatal en materia agraria y rural, los cuales siguen teniendo la capacidad de vetar la ley y el funcionamiento de la política. Así las cosas, la disputa sigue siendo ganada por el gran capital organizado, el cual ha logrado el retraso, cercenamiento y supeditación de la propuesta de la LSDRI devenida de 2009.

Lo anterior hace poner en cuestión las condiciones de la lucha campesina y la estrategia política implementada, siendo el carácter dilatorio e inefectivo que regularmente presentan los espacios de diálogo abiertos por el Estado, la inefectividad de aquellos acuerdos cuando son suscritos, así como el desarrollo de políticas productivistas, extractivas y expoliadoras que avanzan a paso firme, y las acciones de criminalización, control y represión hacia el movimiento (una constante que experimenta la protesta social en general) para garantizarlas.

En general, puede afirmarse que las tendencias globales del capital —que se concretan en el territorio guatemalteco a través de los proyectos extractivos y el sostenimiento de la estructura de la tenencia de la tierra, la implementación del modelo primario exportador y las políticas públicas facilitadoras del mismo— son contrarias a la solución de la problemática que enfrenta la población rural en condición de pobreza y marginación, y a la búsqueda del movimiento campesino porque se decreta la LSDRI y se implemente la PNDRI con las pretensiones fundamentales procedentes de la propuesta campesina de 2009.

La aprobación de la iniciativa para la LSDRI, con los contenidos y objetivos pretendidos por el movimiento campesino es poco probable que ocurra.

Esto se constata nuevamente con la decisión del pleno del Congreso de la República de enviar a revisión, análisis y para enmiendas la iniciativa de ley a la Comisión de Agricultura, después de haberla aprobado en segunda lectura el 2 de febrero de 2016. Eso lo realiza un Congreso de la República predominantemente opuesto a los intereses campesinos e indígenas, que argumentó que la iniciativa presentaba algunas inconstitucionalidades<sup>46</sup>. Esta decisión constituyó el último obstáculo legislativo interpuesto por quienes se oponen a la iniciativa de ley, con lo cual abrieron la posibilidad para modificar sus contenidos, en especial de aquellos asuntos trascendentes e irrenunciables para el movimiento campesino, tales como: el sujeto priorizado, la institucionalidad, la asignación presupuestaria, el enfoque territorial, entre otros que están incluidos en la iniciativa consensuada por la ADRI.

En este marco, lograr una ley como la pretendida por el movimiento campesino depende de la posibilidad de articular un movimiento político más allá de las organizaciones campesinas y sus aliados inmediatos en la tentativa de la LSDRI y la PNDRI, que confluya en la pretensión de transformar la estructura económica y social del modelo de acumulación capitalista y el régimen político en su conjunto. En este sentido se registran avances importantes como la realización del IV Congreso Nacional de Pueblos, Comunidades y Organizaciones, realizado en la Ciudad de Guatemala, del 7 al 9 de agosto de 2014, así como la gestación de la Asamblea Social y Popular en el contexto de la crisis política desatada de 2015, producto del descubrimiento de redes criminales que controlaban el Organismo Ejecutivo, Legislativo y con fuertes tentáculos en el Organismo Judicial. Ambas instancias han permitido avances en la articulación política de una parte del movimiento campesino y otros movimientos y sujetos, como comunidades, y algunas dirigencias mayas y xincas. No obstante, aún hace falta lograr articulación con otros esfuerzos, tales como el Consejo del Pueblo Maya y otras organizaciones campesinas, entre ellas, el Comité de Desarrollo Campesino (Codeca).

---

46 Entre otras inconstitucionalidades que se aducen están: la invasión de competencias del Consejo Nacional de Desarrollo Urbano y Rural (Conadur), como encargado de coordinar la PNDRI, y de la Junta Monetaria, con relación a la formulación de políticas económicas. Con relación a estos asuntos, la ADRI ha manifestado su disposición a que tales inconstitucionalidades pudieran ser subsanadas para que finalmente se apruebe la iniciativa con los contenidos que esta propuso.

Otra posibilidad para avanzar en una correlación favorable de fuerzas se encuentra en la articulación de comunidades y pueblos que desde el territorio se oponen a los proyectos mineros, hidroeléctricos y a los agronegocios. En conjunción con las organizaciones campesinas locales, regionales y nacionales, tendrían la capacidad de potenciar un proyecto político que fusione lo agrario, lo rural, el territorio, los derechos de los pueblos indígenas, las luchas de obreros y feministas, la soberanía alimentaria, y la idea del *Utzilaj K'aslemal*<sup>47</sup>. Asimismo, que abran nuevas y renovadas posibilidades para enfrentar las tendencias del expolio y la explotación capitalista, así como la dominación que desde ahí sigue predominando y configurando la creciente conflictividad, y la reproducción del Estado monocultural y gestor de los intereses del capital antes que del bien común.

Solamente desde una correlación de fuerzas favorable se podrán abrir posibilidades para los cambios profundos que el movimiento campesino se plantea, como el de la reforma agraria y el efectivo desarrollo rural desde su propia perspectiva. Todo ello en oposición y en confrontación ante el capital local y transnacional, y la institucionalidad estatal que siguen reproduciendo, a través del encadenamiento legal, económico, político e ideológico, el modelo de acumulación de capital vigente.

Por lo demás, la LSDRI sigue siendo un imperativo para enfrentar las condiciones de abandono del campo, de la población rural y de la economía campesina, en un momento donde la pobreza, entre 2006 y 2014, se incrementó en ocho puntos porcentuales, situándose en el 59.3 % a nivel nacional, mientras en el área rural aumentó al 76.1 %. Es una iniciativa que, como ha sido descrito y analizado, constituye uno de los objetos del enfrentamiento de clases sociales, el cual se expresa en el polo que pretende dicha política y en el polo que se ha opuesto a la misma, con éxito hasta el momento. Así las cosas, lograr una política de desarrollo rural integral requiere enfocarla en la importancia de la acción del movimiento

---

47 *Utzilaj k'aslemal* es un término *K'iche'* que tiene un significado cercano a buen vivir o buena vida, que se asemeja a otros provenientes de los pueblos originarios de América del Sur: *Sumak Kausay* (buen vivir), *Sumak Allpa* (tierra fértil sin mal) y *Sacha Runa Yachay* (todo el conocimiento ancestral). Para Waqib' Kej, es un proyecto político de vida; es el «proceso de satisfacción y bienestar colectivo para potenciar la vida en equilibrio de la Madre Naturaleza y el cosmos, para lograr la armonía»; Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej, *Demandas y propuestas políticas* (Guatemala: Waqib' Kej, 2016), 113.

campesino: el proyecto político, la estrategia, la articulación y la gestación de una correlación de fuerzas necesaria y suficiente.

## Bibliografía

Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales (Avanco). *Por los caminos de la sobrevivencia campesina I. Las estrategias de producción y reproducción campesina en la zona agropecuaria, comercial y fronteriza del departamento de San Marcos*. Guatemala: Avanco, 1999.

\_\_\_\_\_. *Regiones y zonas agrarias de Guatemala. Una visión desde la reproducción social y económica de los campesinos*. Guatemala: Avanco, 2001.

Camey, Licerio y Mario Sosa. «Guatemala: del despojo y la gestación de alternativa». *Geonordeste*, núm. 1 (2015): 328-343. <http://www.seer.ufs.br/index.php/geonordeste/issue/current>.

Comité de Desarrollo Campesino (Codeca). *Guatemala. Vamos para un proceso de asamblea constituyente popular y plurinacional*. Guatemala: Codeca, 2016.

Congreso de la República de Guatemala. *Iniciativa que dispone aprobar Ley del Desarrollo Rural Integral*, núm. 40-84, del 11 de agosto de 2009. Guatemala: Congreso de la República, 2009.

Consejo del Pueblo Maya (CPO). *Proyecto político. Un Estado para Guatemala: democracia plurinacional y gobiernos autónomos de los pueblos indígenas*. Guatemala: CPO, 2014.

Coordinación y Convergencia Nacional Maya Waqib' Kej. *Demandas y propuestas políticas de los pueblos de Iximulew. Caminando hacia un proyecto político para la reconstitución del Buen Vivir y la fundación de un Estado Plurinacional*. Guatemala: Waqib' Kej, 2016.

De la Fuente Lora, Gerardo. «Lucha de clases. El conflicto irrebasable». *Memoria*, núm. 260 (2016): 3-5.

El Observador. «El bloque en el poder de las elecciones generales 2007». *El Observador*, núm. 3 (2016): 15-24

- Gobierno de la República de Guatemala. *Plan para activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral. Acuerdo gubernativo Número 196-2009*. Guatemala: Comisión Presidencial para el Desarrollo Rural Integral, 2012.
- Gobierno de la República de Guatemala y Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca. *Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria*. México: 1996.
- Grandia, Liza. *Tʼəʼaptʼəʼooqebʼ. El despojo recurrente al pueblo qʼeqchiʼ*. Guatemala: Avanco, 2009.
- Harvey, David. *El nuevo imperialismo*. Madrid: Akal, 2004.
- Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna). *Evaluación de la seguridad alimentaria y la agricultura en Guatemala: Diagnóstico y propuestas de acción*. Guatemala: Iarna-Universidad Rafael Landívar, 2010.
- \_\_\_\_\_. *Perfil ambiental de Guatemala 2008-2009: las señales ambientales críticas y su relación con el desarrollo*. Guatemala: Iarna-Universidad Rafael Landívar, 2009.
- \_\_\_\_\_. *Perfil del agro y la ruralidad de Guatemala 2014: situación actual y tendencias*. Guatemala: Editorial Cara Parens-Universidad Rafael Landívar, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), 2015.
- Instituto Nacional de Estadística (INE). *Estadísticas continuas. Índice de precios al consumidor*. Guatemala: INE, 2015. <http://www.ine.gob.gt/index.php/estadisticas-continuas/indice-de-precio-al-consumidor>
- \_\_\_\_\_. *Índice de precios al consumidor –IPC– y costo de la canasta básica alimentaria y vital*. Guatemala: INE, 2016. <https://www.ine.gob.gt/sistema/uploads/2016/10/07/YiGUHvBDjKOx7Egk9HdU8mkc6EvieRu2.pdf>
- \_\_\_\_\_. *IV Censo Nacional Agropecuario, tomo I: Características generales de productoras y productores agropecuarios*. Guatemala: INE, Gobierno de la República de Guatemala, 2004.
- Marchetti, Peter y Jennifer Casolo. «Trump, el cambio climático y el ocaso del capitalismo. Una mirada a las globalizaciones desde las resistencias

nacientes. Documento para debate». Documento sin publicar, última modificación en diciembre de 2016.

Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA). *El agro en cifras 2015*. Guatemala: MAGA, Dirección de Planeamiento, 2015.

Moyano Estrada, Eduardo y Eduardo Sevilla-Guzmán. «Sobre los procesos de cambio en la economía campesina». *Agricultura y Sociedad*, núm. 9 (1978): 257-271.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). *Más allá del conflicto, luchas por el bienestar. Informe nacional de desarrollo humano 2015/2016*. Guatemala: PNUD, 2016.

Ramos, Saira. «Adrián Zapata: Congreso no debe estancar Ley de Desarrollo Rural, por la presión del sector empresarial». *La Hora*, 15 de febrero de 2016. <http://lahora.gt/adrian-zapata-congreso-no-debe-estancar-ley-de-desarrollo-rural-por-la-presion-del-sector-empresarial/>

Romero, Wilson. «La agricultura familiar en Guatemala». En *¿Es la agricultura familiar la respuesta al desarrollo rural?* Editado por Ana Victoria Peláez. Guatemala: Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales-Universidad Rafael Landívar, 2013.

Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA). *Informe de Monitoreo de Política y Conflictividad Agraria de Guatemala*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala, SAA, 2015.

\_\_\_\_\_. *Política agraria. Acuerdo gubernativo 372-2014*. Guatemala, Presidencia de la República de Guatemala, SAA, 2014.

\_\_\_\_\_. *Reporte de las estadísticas de los conflictos agrarios*. Guatemala: Presidencia de la República de Guatemala, SAA, 2012.

Sosa Velásquez, Mario. «Acaparamiento de tierras y territorios: determinante de la agricultura familiar en América Latina». En *Agriculturas campesinas en Latinoamérica. Propuestas y desafíos*. Editado por Francisco Hidalgo F, François Houtart y Pilar Lizárraga, 87-106. Quito: Editorial IAEN, 2014.

- \_\_\_\_\_. *Acción pública y desarrollo territorial en Alta Verapaz. Eufemismos con el modelo económico y el Estado actual*. Guatemala: Editorial Cara Parens-Universidad Rafael Landívar, 2016.
- \_\_\_\_\_. «Resistencia indígena al capital en Guatemala: Una mirada desde el modelo económico, el territorio y la gobernabilidad». En *Sexta Jornada de Estudios sobre Territorio, Poder y Política*. Editado por Cedfog, 113-150. Huehuetenango: Cedfog, 2013.
- Torres Escobar, Edelberto. «Pobreza campesina y acceso a la tierra. Una aproximación». *El Observador*, núm. 15 (2008): 3-14.
- Universidad de San Carlos de Guatemala y Universidad Rafael Landívar. «Propuesta para abordar el desarrollo rural integral en Guatemala». *Territorios*, núm. 6 (2011): 15-54.
- Valdés, Gilberto. «Clases sociales y revolución social». En *Clases sociales y movimientos populares en América Latina*. Editado por Gilberto Valdés, Alberto Pérez y Roberto Regalado. México: Ocean Sur, 2012.
- Zepeda, Ricardo. «Anotaciones sobre la implementación del enfoque de la nueva ruralidad en Guatemala». *Territorios*, núm. 6 (2011): 71-96.