

Deutsche Gesellschaft Für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de la
Coordinación de ONGs y Cooperativas (IDEAR-CONGCOOP)
Comité de Unidad Campesina (CUC)
Comité Campesino del Altiplano (CCDA)

Conflictos de Tierras Municipales: Historia, Realidad y Tendencias

Pressia Arifín-Cabo

Colaboradores:
Mirna Marleny Sosa Chavajay,
Maximiliano Pérez Lúx y Marcelo Sabuc

Guatemala, febrero de 2011

Copyright:

Instituto de Estudios Agrarios y Rurales (Idear)
de la Coordinación de ONGs y Cooperativas (Congcoop)
2ª Calle 16-60, Edificio Fedecoag, Zona 4 de Mixco
Guatemala, C.A.
Telefono: (502) 2432 0966
Fax: (502) 2433 4779
Web: <http://www.congcoop.org.gt>
Coordinadora Idear: Susana Gauster
Coordinador Paquete Tierra: Helmer Velásquez

Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ)
11 Calle 6-62, Zona 2, Ciudad de Guatemala
Guatemala, C.A.
Telefax: (502) 2254 4513
Web: <http://www.giz.de>
Coordinadora del Programa Servicio Civil para la Paz: Ulrike
Hemmerling

Autora: Pressia Arifín-Cabo
e-mail: Pressia.Arifin@giz.de
Editores: Luis Fernando Alejos
José Antonio Cabo Álvarez

Foto de portada: José Antonio Cabo Buján

Diagramación: Oswaldo Morales
Diseño de la portada: Oswaldo Morales y Pressia Arifín-Cabo

Agradecimiento a José Antonio Cabo Álvarez, mi suegro y el mejor profesor de español en el mundo, por haberme mostrado, y con mucha paciencia, el sentido del idioma castellano.



MAGNA TERRA EDITORES

5ta. avenida 4-75 zona 2, ciudad de Guatemala

Tels. (502) 2238-0175, 2251-4048, 2251-4298, Fax 2250-1031

Website: www.magnaterraeditores.com

correo electrónico: infor@magnaterraeditores.com

magnaterraeditores@yahoo.com

ÍNDICE

1. Introducción	7
2. El carácter de la conflictividad agraria	15
2.1. Conflictos sobre recursos naturales	17
2.2. Tierra: el recurso natural esencial y valioso que es una fuente de conflictos	19
2.3. Conflictos de tierra: temas, categorías, modalidades	21
2.3.1. La gobernanza en la administración de la tierra	22
2.3.2. Tenencia de la tierra	23
2.3.3. Acceso a la tierra	25
2.3.4. Uso de la tierra	28
2.3.5. Seguridad de tenencia	29
2.4. Conflicto de tierra no es siempre conflicto agrario	30
2.5. La estructura agraria en Guatemala y los conflictos de tierra	31
2.6. La cuestión de género en los conflictos de tierra	33
3. Tierra comunal, tierra municipal: historia y marco legal	37
4. Causas de los conflictos de tierras municipales	49
4.1. Tipología de conflictos de tierras municipales	50
4.2. Causas de los conflictos de tierras municipales	54
4.2.1. Traslape de interpretaciones sobre el concepto de “ejido municipal”	55
4.2.2. Falta de capacidad técnica en los municipios	61
4.2.2.1. La competencia técnica para la medición de tierras en Guatemala	63
4.2.2.2. Competencia técnica en las municipalidades de Quiché y Sololá	65
4.2.2.3. Consecuencias de la falta de competencia técnica en la medición y planificación del uso de la tierra en las municipalidades	67
4.2.3. Ausencia de administración y gestión de tierras municipales	76
4.2.3.1. Administración de la tierra en Guatemala	78
4.2.3.2. Gestión de la tierra pública	80
4.2.3.3. Documentación y registro de los derechos de la tierra, incluyendo la transferencia de derechos	83
4.2.3.4. Gestión de aspectos fiscales	85
4.2.3.5. Acceso del público a información sobre el catastro y los derechos de propiedad	87

4.2.3.6. Disputas por tierra y mecanismos de resolución	90
4.2.3.7. Control del uso de la tierra y explotación de recursos naturales	91
4.2.4. Inseguridad en la tenencia de la tierra	96
4.2.4.1. La realidad de tenencia de la tierra a nivel municipal	97
4.2.4.2. Antecedentes contra la escasez de recursos naturales	101
4.2.4.3. La propiedad de tierra como la única opción de tenencia	101
4.2.5. El juego de intereses políticos	102
4.2.6. Competencia entre el poder tradicional y el poder electoral	106
5. Actores involucrados en los conflictos de tierras municipales	115
5.1. Nivel alto de liderazgo	119
5.1.1. La Secretaría de Asuntos Agrarios	119
5.1.2. Registro General de Propiedad	120
5.1.3. Ministerio de Gobernación	122
5.1.4. Instituto Geográfico Nacional	123
5.1.5. Registro de Información Catastral	124
5.1.6. Consejo Nacional de Áreas Protegidas	125
5.1.7. Procurador de Derechos Humanos	127
5.2. Nivel medio de liderazgo	128
5.2.1. Alcaldía Municipal y sus autoridades	128
5.2.2. Organizaciones campesinas	132
5.2.3. La Iglesia católica	134
5.2.4. Familias de grandes y poderosos terratenientes	135
5.3. Nivel base de liderazgo	
5.3.1. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo	136
5.3.2. La Alcaldía Indígena	137
5.3.3. Las organizaciones comunitarias	139
6. Futuras Tendencias en las Tierras Municipales	143
6.1. Aumento poblacional o explosión demográfica	143
6.2. Disminución de la productividad de la tierra	147
6.3. Cambio climático	150
7. Conclusiones	153
Trabajos citados	159
Descripción de casos estudiados	
El Molino (Cunén)	57
Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá	67
Uspantán y Chicamán	70
San Siguan (Cunén)	74
El Astillero (Cunén)	95
San Lucas Tolimán	99
Santiago Atitlán	104

CAPÍTULO I

Introducción

Entender los conflictos de tierras municipales es una forma de asimilar la dinámica estructural de los conflictos de tierra en Guatemala. La municipalidad, una representación gubernamental en menor escala, refleja los mismos problemas estructurales presentes a nivel nacional, solo que con un impacto más directo en las comunidades más populares. Lidiar con disputas por tierras municipales es parte del movimiento de lucha campesina para recuperar grandes extensiones de tierra productiva, confiscada violentamente a la población maya-indígena durante la conquista española y en los mandatos posteriores a la Independencia. La evidencia histórica demuestra que los orígenes de las tierras municipales son en realidad tierras comunales que poseían y cultivaban los indígenas durante muchas generaciones; fue titulada a nombre del municipio y continúa así. Por lo tanto, desde el punto de vista campesino e indígena, estas tierras deberían ser recuperadas y regresadas a sus dueños (siguiendo la tradición) originales.

El presente estudio fue resultado de un trabajo de diagnóstico intensivo, a lo largo de un año, y de observación cercana de los diferentes tipos de conflictos de tierra que enfrentan miembros del Comité de Unidad Campesina (CUC) en el departamento de Quiché y del Comité Campesino del Altiplano (Ccda), en Sololá. Aunque los casos de conflictos de tierra que median el CUC y el Ccda abarcan niveles individuales, grupales y comunitarios, es el fenómeno de los conflictos de tierras municipales el que llamó nuestro especial interés: el objeto del conflicto (ejido municipal), los diferentes temas de conflicto (disputa por derechos de tenencia, límites y colindancias, costumbres y tradiciones) que afectan a muchísimos actores de distintos niveles sociales. La Secretaría de Asuntos Agrarios estima

que el 75% de todos los conflictos presentados ante ella son vinculados a tierras municipales¹. Es un tipo complejo de contienda que requiere más que la buena voluntad de las dos partes para resolverla, sino un diálogo entre diferentes actores y estructuras. De igual forma, la resolución de los conflictos de tierras municipales tiene un efecto pluralista no solo en los actores sino en la estructura y dinámica que define su contexto, y podría impulsar el cambio estructural que desde hace tiempo necesita la situación agraria, como tema prioritario, en Guatemala.

Problemas y objetivos del estudio

“¿Por qué hay conflictos de tierras municipales?” es el problema central del estudio. Para investigar las causas de este tipo de conflictos, también es importante descubrir quiénes son los protagonistas relevantes involucrados en ellos y las condiciones que los posibilitan. El principal objetivo es crear nuevas teorías sobre por qué existen los conflictos de tierras municipales, aparte de la perspectiva histórica ofrecida por numerosas publicaciones académicas y sociológicas sobre el conflicto de tierra en Guatemala. Sin embargo, debido a que este estudio debe favorecer, principalmente, a organizaciones campesinas, resulta esencial enumerar las consecuencias más cercanas de estos conflictos y a quiénes impactan a nivel comunitario para: resaltar las tendencias actuales de este tipo de contiendas y su proyección hacia el futuro, proveer información relacionada a la incidencia política necesaria para una renovación estructural; paralelamente, para proveerle a las organizaciones campesinas un mecanismo para prevenir conflictos.

Selección y tratamiento de los casos de conflicto

Los casos fueron seleccionados mayoritariamente entre aquellos acompañados por las organizaciones campesinas CUC y Ccda. En los conflictos mediados por el CUC, se eligieron casos de los muni-

¹ Secretaría de Asuntos Agrarios en Quiché, entrevista por la autora, 01 de septiembre de 2009.

cipios Cunén y Uspantán en Quiché; en los del Ccda, se estudió a San Lucas Tolimán y Santiago Atitlán, Sololá. Una segunda ronda de selección se llevó a cabo, con el fin de no aislar algunos resultados de estos casos, estableciendo “casos espejo”: un caso similar hallado en otro departamento que reflejara los rasgos y características del caso actual estudiado. Aquí, el método de concordancia de John Stuart Mill² fue aplicado: fueron explorados casos con valores similares –en la experiencia de conflictos por tierras municipales– y luego, buscando diferencias entre ellos. Por ejemplo, para validar el caso de Santiago Atitlán (Sololá), también se estudió el caso de Chichicastenango (Quiché), aunque no fuera un caso con presencia del CUC. Lo mismo puede afirmarse del conflicto entre Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá (Sololá), el cual no es mediado por el Ccda pero que refleja el caso de Uspantán-Chicamán (Quiché), en el cual sí está involucrado el CUC.

La tipología, causas y actores descritos en el presente estudio fueron identificados a través de comparación controlada. Las observaciones en pares se exploraron en dos o más casos, comprobando si sus valores eran o no congruentes con las predicciones de la evidencia teórica. Para inferir nuevas teorías sobre los conflictos de tierras municipales, se abordó la municipalidad como unidad de observación y los casos se investigaron para hallar relaciones entre el fenómeno mismo y los testimonios reales de las personas e instituciones que directamente son afectadas por el conflicto (así como por medio de la evidencia escrita o documentación pública, como archivos o títulos de tierra). Las teorías sobre las causas, en particular, fueron puestas a prueba y confrontadas junto a otra evidencia y fueron aplicadas a otros casos en esta investigación.

Método de recolección de datos

La data principal fue recolectada a través de entrevistas con actores clave, por medio de discusiones focales, foros públicos y el análisis

2 John Stuart Mill, *A System of Logic*, ed. JM Robinson (Toronto: University of Toronto Press, 1973), chap. 8 “Of the Four Methods of Experimental Inquiry,” pp. 388-406.

participativo de conflicto, con técnicos del CUC y del Ccda, y dirigentes comunitarios. El criterio para elegir a fuentes primordiales para las entrevistas fue el número de veces que eran mencionadas en varios testimonios de la gente involucrada en la contienda, y si tenían conocimiento sustancial en la identificación de conflictos que se realiza por medio del análisis participativo de conflicto con las comunidades afectadas.

Archivos y documentos públicos se evaluaron para compensar los vacíos en los métodos mencionados. Observación participativa se aplicó en algunos casos, principalmente en los de Cunén y Santiago Atitlán.

Información complementaria partió de la revisión de bibliografía académica, artículos periodísticos, sitios web y reportes institucionales.

Se realizaron tres encuestas para recolectar información cuantitativa, utilizada para sustentar los argumentos del presente estudio:

- 1. Índice de gobernanza** – esta encuesta, diseñada principalmente para comprobar una teoría a lo largo de los casos en los que la corrupción juega un rol en los conflictos de tierras municipales, brindó un panorama del nivel de gobernanza dentro del municipio. Ayudó a definir problemas comunes que enfrenta la gente, aparte de los conflictos de tierra dentro del municipio, la relación entre la población local y las autoridades municipales, por ejemplo. La encuesta se realizó en los municipios de Santiago Atitlán y Cunén, donde hay dos o más casos de disputa.
- 2. Encuesta sobre el uso del ejido municipal** – diseñada para recopilar datos numéricos sobre cómo se utilizan las tierras municipales. Busca brindar una idea sobre la cantidad de información del ejido municipal que administran las autoridades de la alcaldía, principalmente la Oficina Municipal de Planificación. Se incluyeron Interrogantes como: cuál es la extensión total del ejido municipal, el número de obras de infraestructura municipal y la extensión que ocupan, número total de bosques municipales.

- 3. Encuesta sobre la competencia técnica del municipio** – elaborada para adquirir datos empíricos sobre la competencia técnica del personal presente en las oficinas municipales que abarcan la investigación. Se utilizaron las normas del Registro de Información Catastral (RIC) sobre requerimientos técnicos de agrimensura para evaluar a los funcionarios municipales sobre la competencia educativa y de habilidades topográficas de su personal. Esta encuesta se realizó en todas las municipalidades que abarca el estudio; para validar los resultados, una segunda ronda de encuestas se llevó a cabo con municipalidades vecinas, donde no existieran conflictos por tierras municipales.

Alcance y delimitación del estudio

Aunque las tierras municipales están muy relacionadas con las tierras comunales, este estudio se concentra más en el concepto y evolución de las tierras municipales. Considerando que el concepto de “territorio” es muy importante para entender la vinculación social y cultural de los pueblos a esas tierras, no está discutido en este estudio, por delimitación.

La muestra de casos se limitó a los departamentos de El Quiché y Sololá, donde las organizaciones campesinas CUC y Ccda están presentes, y donde prevalecen este tipo de conflictos. La colaboración del personal técnico del CUC y del Ccda, y de los líderes comunitarios, fue importante para ingresar a las comunidades, otra razón para delimitar los casos de conflicto, debido a que sus son altamente susceptibles y, por lo tanto, la confianza es un prerrequisito para tener su participación y acceso a ellos que fue posible únicamente a través de personas en quienes han confiado desde hace años.

La traducción de terminología técnica de español a kakchiquel, tzutujil y k'iche y el analfabetismo han demostrado ser otros obstáculos para consolidar conceptos importantes presentes en el estudio.

El tiempo también es un elemento importante en esta investigación: la mayoría de alcaldes, autoridades municipales y funcionarios

gubernamentales no están disponibles para ser entrevistados debido a otros compromisos, así como por motivos personales. En algunas municipalidades, el alcalde evita ir a su oficina para evitar por completo cualquier contacto con líderes comunitarios y organizaciones campesinas que constantemente lo confrontan acerca de las tierras municipales. Hay otros alcaldes que requirieron una increíble cantidad de papelería burocrática para ser entrevistados, por lo que únicamente respondieron pocas preguntas.

Extraer datos cuantitativos de las oficinas municipales también ha sido un reto: la mayoría de oficinas no tiene información organizada sobre el ejido, y algunas simplemente no desean compartirla, aunque exista la Ley de Acceso a la Información Pública. Para llenar los vacíos informativos, se consultaron paralelamente documentos de instituciones como el Registro General de la Propiedad (RGP) y el Archivo General de Centroamérica (Agca), aunque no siempre fue facilitada la información, a través de estas instituciones, por los encargados de los archivos. En un departamento del RGP era requerida papelería por parte de la institución investigadora, para lograr acceso a los registros de tierra. También existe el factor de que incluso las fotocopias de los archivos tienen un costo de 10 quetzales por hoja, y para adquirir copias de los registros se requiere contar con un acta notarial.

Asimismo, existe material limitado de referencia en Guatemala sobre temas relevantes para el presente estudio: administración de tierra y gestión de recursos naturales, conceptos y términos que a menudo se utilizan en diversas publicaciones pero que no son definidos, como “tenencia”, “seguridad jurídica”, por mencionar algunos. Para complementar estos vacíos, se utilizaron referencias globales y normas aceptadas internacionalmente.

Los actores mencionados en el análisis de actores (capítulo 4) son los más comunes en todos los casos. Sin embargo, hay otros actores relevantes en un solo caso, que no se podían incluir en el análisis general por cuestiones de coherencia. Son igualmente relevantes para la dinámica y la estructura de casos particulares de conflicto y que se deben tomar en cuenta para un análisis más profundo del caso.

Organización del estudio

El estudio se dividió en siete capítulos: el primero es la introducción, la cual describe el problema de estudio, sus objetivos, la selección y el tratamiento de los casos de estudio, y el alcance y limitaciones. El segundo capítulo brinda un resumen de la naturaleza del conflicto agrario y el marco conceptual utilizado en la investigación, y el tercer capítulo describe los orígenes históricos de la tierra municipal y su marco legal. En el cuarto capítulo se presentan las causas de los conflictos de tierra municipal y se analizan los casos de estudio, utilizándose como evidencia para sostener las nuevas teorías. En el capítulo cinco se enumeran los protagonistas de los conflictos de tierras municipales, analizando cuidadosamente sus posturas, intereses, necesidades, competencias e incentivos respecto de dichas tierras. El capítulo seis identifica las futuras tendencias sobre los conflictos de tierras municipales, y el capítulo final resume los hallazgos, presenta las conclusiones y propone recomendaciones para prevenir y resolver disputas por tierras municipales.

CAPÍTULO 2

El carácter de la conflictividad agraria

Antes de explorar y analizar el fenómeno de los conflictos de tierras municipales, es importante describir la definición de ‘conflicto’. ¿Qué significa? Muchas veces se distorsiona su definición con la de ‘problema’ en varias publicaciones de conflictividad en Guatemala. En un estudio reciente sobre la conflictividad social,³ por ejemplo, se refirieron a tipos de conflictos en municipalidades como “problemas de organización de los Concejos Municipales”, “conflictos por falta de servicios y acceso a estos”, “problemas con el cobro del IUSI”, por mencionar algunos. Evidentemente hay interpretaciones diferentes del término “conflicto”. Existe la tendencia de clasificar como conflictos a problemas que resultan en actos violentos,⁴ aunque esos problemas no evidencian objetivos incompatibles entre dos o más personas o grupos que tienen una relación⁵ entre ellos. Se puede asociar estas interpretaciones con la clasificación de conflictos según su tema y no de acuerdo a las relaciones que abarcan, que es la base de un conflicto. En sí, un conflicto es más complejo que un problema. Un ‘problema’ significa: “una cuestión que se trata de aclarar; un conjunto de hechos o circunstancias que dificultan la consecución de algún fin; un planteamiento de una situación cuya respuesta desconocida debe obtenerse a través de métodos científicos”⁶, mientras que un ‘conflicto’ es “una relación entre dos o más partes (individuos o grupos) que tienen, o consideran que

3 GTZ-Programa de Apoyo al Proceso de Paz y Conciliación Nacional, Prevenir y Transformar: Conflictividad social en los departamentos de Huehuetenango, Alta Verapaz y Quiché (Guatemala: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008) 98.

4 Violencia no solo limitada en su forma física, sino también violencia estructural y cultural.

5 “Relación” en este contexto significa cualquier vínculo social, cuya forma puede ser una amistad, una relación familiar, un vínculo informal, una relación dominante, etc. Basado en la clasificación de relaciones según el método de mapeo de actores en *Trabajando con Conflicto* (Fisher, et al. 2000).

6 Definición de la Real Academia Española <<http://www.rae.es>>.

tienen, objetivos incompatibles”.⁷ Otra tendencia es definir el conflicto como una mera “diferencia” de objetivos u opiniones, por lo cual se puede asumir que todo el mundo sobre todas las temas está en conflicto, por el hecho que cada uno es diferente en su pensamiento y acción; no obstante, las diferencias podrían ser una fuente de conflicto, cuando las diferencias en opiniones, pensamientos o intenciones no se manejan en una manera constructiva, sino percibiéndolas como amenazas, y sintiendo la necesidad de combatirlos⁸. La percepción, o más bien la consideración subjetiva de que una relación es conflictiva, es un elemento significativo en un análisis de conflicto. Depende de cómo cada uno lo percibe, no radica en los hechos, sino en la historia que cada parte trae, lo que transforma el conflicto en un espacio relacional, donde cada historia es interdependiente de la otra⁹.

Grundmann y Stahl definen un conflicto no como una relación, sino como un objeto, un sentimiento: “tensión que surge, cuando aspiraciones, valores, opiniones, intereses, etc., de dos personas o grupos se contraponen o se excluyen entre sí”.¹⁰ Mientras que Coser lo define más allá de relaciones, un conflicto también es un “proceso social en que dos o más individuos o grupos se distinguen por sus intereses diferentes en la resolución del problema”.¹¹ No obstante, el elemento de relaciones, la presencia de dos o más grupos o personas que están vinculadas (formal o informalmente, de forma igual o desigual) es un requisito para definir un conflicto. Los conflictos involucran a una amplia variedad de partes: desde personas a título individual, familias, grupos humanos, instituciones, colectividades etc., hasta llegar a los *macroconflictos* protagonizados por naciones o estados, e incluso los mega-conflictos entre civilizaciones, religiones, e incluso una mezcla de ambos¹².

7 Simon Fisher, et al, Working with Conflict: Skills and Strategies for Action (London: Zed Books and Responding to Conflict, 2000).

8 Friedrich Glasl, “Die Dynamik sozialer Konflikte und Ansätze zur Konfliktbehandlung,” Friedenspädagogik: Grundlagen, Praxisansätze, Perspektiven (Hamburg: Rowohlt Verlag GmbH, 2008) 123.

9 Martha Arrías Pabón, “La cultura y el arte de mediar”, presentación en la III Jornada de Mediación en Tandil, Argentina, 5-6 de junio de 2009.

10 Gesa Grundmann y Joachim Stahl, Como la sal en la sopa. (Quito: Ediciones Abya-Yala, 2002).

11 Lewis Coser and Bernard Rosenberg, Sociological Theory: A Book of Readings, 2nd ed. (New York: The Macmillan Company, 1964).

12 José Antonio Esquivel Guerrero, Francisco Jiménez Bautista y José Antonio Esquivel-Sánchez, “La relación entre conflictos y poder,” Revista de Paz y Conflictos 2 (2009): 8.

Un conflicto puede ser un problema, si no se trata de aclarar o solucionarlo, pero un “problema” necesita ser incrustado en una relación entre dos o más entidades para llamarse “conflicto”. No es simplemente una situación a la que uno debe hallar una solución, sino “una situación de tensión en la que dos o más personas o grupos [...] dependen el uno del otro”¹³. Friedrich Glasl ofrece otra dimensión importante de la relación que es la interacción, y define el conflicto como una interacción entre actores (individuos, grupos u organizaciones), donde por lo menos un actor tiene una diferencia en percepción, pensamiento o interpretación, emociones y voluntad con otro actor u otros actores, y la realización de aquellas diferencias puede perjudicar uno o el otro¹⁴. Sin embargo, una cantidad considerable de bibliografía distingue entre los conflictos sociales y los conflictos agrarios o de recursos naturales, por ejemplo, cuando en realidad todos los conflictos, así sean de tierra, áreas protegidas, minería, son conflictos sociales, porque abordan las relaciones entre humanos dentro una sociedad, solo varían en la temática. Por lo tanto, en esas relaciones conflictivas hay que considerar el elemento de poder, entendido como control de recursos, el cual no es asociado en términos geopolíticos, sino como la potencialidad que tiene una o ambas partes para hacer algo de tal manera que pueda favorecerle, en ese momento o en un futuro, para conseguir objetivos o recursos específicos o para superar las resistencias de la otra parte¹⁵.

2.1. Conflictos sobre recursos naturales

Los conflictos sobre recursos naturales son desacuerdos y contiendas sobre su acceso, control y utilización. Estos conflictos surgen a menudo porque la gente utiliza estos recursos (bosques, agua, áreas verdes y tierra), de manera subjetiva o porque decide cambiar la forma de manejarlos.¹⁶ Inician cuando un individuo o grupo que se beneficia de o se interesa en la explotación de los recursos naturales, la agricultura y ganadería, la minería, el uso industrial, etc., queda

13 Nestor Zapata, Guía de Transformación de Conflictos (San Salvador: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2007) 4.

14 Friedrich Glasl, “Die Dynamik sozialer Konflikte und Ansätze zur Konfliktbehandlung”, 124.

15 Esquivel, Jiménez y Esquivel-Sánchez, 11.

16 Food and Agricultural Organization (FAO), Conflictos y manejo de recursos naturales (Rome: Food and Agricultural Organization, 2001) 1.

repentinamente excluido de la decisión sobre cómo usarlos, manejarlos y mantenerlos. Los humanos son muy dependientes de estos recursos para mantener sus necesidades básicas y el conflicto, como tal, es una amenaza contra su derecho a acceder y usar los recursos naturales disponibles, lo cual implica una amenaza a su supervivencia. Aunque todas las partes involucradas puedan tener el mismo objetivo de beneficio individual o comunal, a partir del recurso natural, el conflicto surge mayormente del dilema: cómo obtener una ventaja socialmente justa para todos los involucrados. Para grupos o individuos que ven un significado espiritual o cultural en el recurso natural mencionado, proteger o ejercer su derecho de tener acceso a él no solo representa su supervivencia física, sino también emocional, psicológica e ideológica.

Los conflictos sobre recursos naturales surgen también “a raíz de contradicciones entre los sistemas de manejo tradicionales y los nuevamente introducidos; los malentendidos y la falta de información sobre las políticas y los objetivos de los programas; las contradicciones o falta de claridad en las leyes y políticas”.¹⁷ Otros tipos de contradicciones se encuentran en cómo se extraen los recursos y la identidad de sus beneficiarios.

No obstante, la degradación de la naturaleza es un factor de la alta conflictividad sobre los recursos naturales. La escasez de recursos disponibles para explotar podría motivar la tensa competencia entre los pobladores, para asegurar su acceso; a menudo, la falta de una solución satisfactoria para todos provoca un conflicto. El medio ambiente también podría ser dañado deliberadamente como un acto de agresión, en especial si la supervivencia de los opositores depende de la existencia del mencionado recurso natural como medio de sustento, y a nivel estratégico: por ejemplo, vías fluviales y bosques.

En los países donde las raíces del conflicto armado todavía no han quedado resueltas, el permanente clima de agresión y la inseguridad han hecho imposible una gestión adecuada de los recursos, permitiendo así que estos se vean sometidos a abuso, malversación

17 FAO, *Conflictos y manejo de recursos naturales*, 2.

y despilfarro. Un escenario posconflicto, con un Estado débil y con instituciones en vías de recuperación o imposibilitadas para cumplir plenamente sus funciones, propicia un pobre y desenfrenado manejo de recursos. Sumado a ello, movimientos migratorios como consecuencia de enfrentamientos violentos, acrecientan la competencia por recursos hídricos y tierra, lo cual se convierte fácilmente en otro ciclo de conflictos.

2.2. Tierra: el recurso natural esencial y valioso que es una fuente de conflictos

Un recurso natural muy valioso es la tierra, definida por los pueblos indígenas como “la herencia y espacio donde transitan las almas de los ancestros, el lugar donde se trasciende de generación en generación; una fuerza del destino”.¹⁸ Una gran cantidad de gente en todo el mundo depende de la tierra para su supervivencia y otras necesidades básicas como vivienda y agua. Se encuentra donde muchos recursos naturales, esenciales para la vida humana, están arraigados. La propiedad de la tierra es una ventaja estratégica, particularmente en “sociedades pobres, donde la riqueza y la supervivencia de uno depende del control de o acceso a la tierra”.¹⁹

La tierra tiene significado político. Quien controla su uso, acceso y disponibilidad, claramente tiene poder e influencia sobre el resto de involucrados. La entidad que tiene este tipo de poder e influencia asume autoridad para decidir el destino de quienes dependen de la tierra para sus necesidades básicas. Los grandes terratenientes, por ejemplo, influyen en la política local y nacional para proteger su interés de mantener propiedades a gran escala y expandir su capacidad de adquisición de propiedades; a cambio, los políticos que los respaldan podrían recibir apoyo financiero para la próxima campaña electoral, así como garantizarse votos a través de los trabajadores agrícolas, sus familias y comunidades. Una clara manifestación de este

18 Asociación para el Avance de las Ciencias Sociales en Guatemala (Avanco), Pueblos Indígenas. Estado y Lucha por Tierra en Guatemala (Guatemala: Avanco, 2008) 17.

19 US Agency for International Development (Usaid), Land & Conflict: A Toolkit for Intervention (Washington: US-AID Office of Conflict Management and Mitigation, 2004) 2.

fenómeno ocurrió durante la Reforma Agraria de Jacobo Arbenz en 1952. Como su política no favorecía a los grandes terratenientes, en particular a la *United Fruit Company*, un esta multinacional y demás terratenientes, apoyados por la CIA y políticos locales favorables a sus intereses, financiaron un golpe de Estado para derrocarlo y así poner fin a la política de redistribución de tierras que Arbenz pretendía. Esa misma tendencia fue identificada durante la cúspide de la era del cultivo de café: leyes para adquisición y propiedad de tierra fueron transformadas para que los dueños de las siembras de este grano pudieran acceder a más terrenos indígenas, a un costo menor y con un esfuerzo mínimo. La tierra como una fuente de poder político ha sido ilustrada en diferentes lugares y eventos a lo largo de la historia de Guatemala. Aunque beneficia a algunos, desplaza a muchos; hoy día, la ocupación de terrenos por grupos u organizaciones de campesinos se utiliza como un medio de coerción política, para que gobernantes o funcionarios presten atención a problemas estructurales urgentes que afrontan persistentemente los campesinos.

La tierra es fuente de poder económico. Es base de la agricultura, fuente de materia prima bruta para manufactura y comercio; de ella se extraen minerales, y áreas residenciales y distritos comerciales se construyen sobre ella. En un país predominantemente agrícola como el de Guatemala, la supervivencia de la economía nacional depende en gran parte de la tierra. Quienes poseen o mantienen áreas extensas de terrenos agrícolas productivos también tienen un gran poder económico para adquirir más tierra o comprar más poder político con el cual podrán adquirir mayor fortaleza económica. Ejemplos de ello incluyen: la producción de caña de azúcar y aceite de palma africana; al acaparar más tierras y desalojar a muchos campesinos y sus familias, se extienden los límites de la cobertura territorial para fines de producción de agrocombustible. Asimismo, los productores de maíz son claves en la autosuficiencia alimenticia de muchos y podrían influir en el incremento y fluctuación de los precios de la canasta básica.

La tierra es el origen de la historia y la fundación de la cultura. En Guatemala, donde la civilización maya ha iniciado y florecido, la tierra tiene significados históricos y culturales tanto para poblacio-

nes indígenas como para poblaciones no indígenas, o ladinas. Gran cantidad de monumentos históricos y sagrados todavía permanecen hoy, algunos de ellos en terrenos altamente disputados. El vínculo histórico y cultural de los pueblos mayas con la tierra no tiene precio. De hecho, el rol de la tierra en la vida del individuo, la familia y la comunidad se menciona y es interpretado de muchas maneras en la cosmovisión maya. En testimonios recopilados sobre conflictos de tierra, se concluyó que la tierra está enraizada por completo con la historia personal, los orígenes de la familia y la evolución de la naturaleza. Para mucha gente, especialmente para quienes pertenecen a comunidades indígenas tradicionales, la tierra es más que un lugar para cultivar maíz o construir un hogar: es la identidad personal del individuo.

2.3. Conflictos de tierra: temas, categorías, modalidades

Un conflicto de tierra se define como una disputa entre dos o más grupos, individuos, empresas o transnacionales sobre un área de tierra que se considera de su propio territorio; se caracteriza por la presencia de derechos legales o tradicionales sobre la tierra como propiedad y recurso natural, de la cual depende la supervivencia de una o más personas, familias y comunidades. Está relacionado con el uso y tenencia de la tierra, los límites territoriales, adquisición de derechos para vivir en ella, cultivarla, poseerla, comprarla y venderla. Esta problemática no es exclusiva de las áreas rurales, aunque allí es frecuente por varios factores; la presencia de tierras comunales, por ejemplo, se traduce en la ausencia de límites definidos de tenencia de usufructo para cada familia o persona. También es posible tener este conflicto en ciudades, donde los terrenos ya están parcelados con límites bien definidos.

Wehrmann indica que, además de todos los factores mencionados, un conflicto de tierra es un hecho social, en el que uno o más actores tienen interés de excluir otros grupos o individuos de los beneficios de la tierra, para apropiársela y gozar de sus beneficios exclusivamente. Por consiguiente, un conflicto agrario se puede en-

tender como el uso indebido, restricción o disputa sobre los derechos de propiedad de la tierra.²⁰

Hay cinco temas comunes en las disputas por tierra:

2.3.1 La gobernanza en la administración de la tierra

La buena gobernanza facilita una administración de la tierra que funciona y es efectiva. Se define su administración como la forma en que los reglamentos, en la tenencia de la tierra, se aplican y son operativos. Hay que considerar varios puntos en este tema: derechos sobre la tierra, planificación de su uso, aplicación de decisiones jurídicas o tradicionales pertinentes a conflictos de tierra, su valuación y el pago de impuestos. Una práctica adecuada de la administración de tierra significa que hay una auditoría (o supervisión completa) de todas las propiedades privadas y estatales, por las que los propietarios ejercen sus derechos de propiedad y uso. Un proceso de toma de decisiones está sistematizado en cuanto a las diferentes áreas de la tierra que pueden ser aprovechadas sin hacer mayores daños a la naturaleza y a la tierra. Otros temas significativos son: cómo la tierra debería ser distribuida y compartida, qué tipo de tenencia se otorga a la gente y la garantía de transparencia por parte del Estado en la recaudación y la inversión de los impuestos sobre la tierra.

La supervisión de la tierra es elemental para su efectiva administración, debido a que sin el conocimiento práctico de la cantidad de tierra, esta no puede manejarse adecuadamente. Sin una apropiada y responsable supervisión, las tierras pueden ser fácilmente ocupadas o asignadas en una manera incorrecta y así provocar conflicto entre las víctimas de dichas acciones. Los encargados de administrar la tierra deben contar con conocimientos y habilidades adecuadas para hacerlo. Contratar a alguien con pocas habilidades técnicas para medir la tierra y, por lo tanto, para gestionar títulos de propiedad de acuerdo a su posible inexacta medición podría provocar conflictos entre los vecinos, tierras vecinas o

²⁰ Babette Wehrmann, *Land Conflicts: A practical guide to dealing with land disputes*, trans. Pressia Arifin (Eschborn: Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, 2008) 9.

municipalidades cercanas, cuyas mediciones de tierras se verían afectadas por errores técnicos.

La renta o impuestos recaudados por el usufructo constituyen otro elemento importante para la buena administración de la tierra. Es importante que, con regularidad, los actores sean informados acerca de las tasas que se recaudan. En las áreas rurales, en especial, existe la necesidad de informar a los arrendadores o propietarios de las tierras dónde son invertidos sus impuestos, y que estos son utilizados de manera apropiada, con el fin de evitar un clima de injusticia y abusos en la recaudación. Esto también ayuda a conocer si el ente recaudador de las rentas conoce la cantidad de impuestos necesarios a recaudar, en dónde y cómo el área de recaudación está sujeta a impuestos; sin una eficiente recaudación, que se supone debería ayudar a mantener la capacidad operacional del cuerpo administrador, los recursos humanos y otros mecanismos de la efectiva administración de la tierra no pueden ser sostenibles.

2.3.2 Tenencia de la tierra

Tenencia de la tierra es “la relación, definida en forma jurídica o consuetudinaria, entre personas, en cuanto individuos o grupos, con respecto a la tierra”.²¹

Significa, además, un conjunto de derechos que una persona o una comunidad tienen sobre la tierra, los árboles u otros recursos. La tenencia del recurso consiste en las relaciones sociales e instituciones que definen el acceso, uso de la tierra y los recursos naturales. Así, los sistemas de la tenencia determinan quién puede utilizar qué recursos, durante cuánto tiempo y en qué condiciones.²²

El término “tenencia de la tierra” supone una serie de reglamentos establecidos por la sociedad para moderar el comportamiento

21 FAO, *Tenencia de la Tierra y Desarrollo Rural in FAO Land Tenure Series* (Rome: FAO, 2003) 9.

22 FAO, *Estudios sobre tenencia de la tierra 4: La cuestión de género y acceso a la tierra* (2003) 6.

individual respecto del uso, control y transferencia de la tierra. Los reglamentos de tenencia definen cómo los derechos a la tierra deberían estar asignados dentro de una sociedad²³, los procesos y criterios de acceso y adquisición de derechos para individuo, familia y comunidad en su totalidad. En algunos casos, si la administración de la tierra no es lo suficientemente efectiva y organizada, puede haber una disputa de derechos de la tenencia.

Es posible tener derechos diferentes a un solo terreno: de uso o arrendamiento, de paso, derecho para vender o comprar, etc. Diferentes personas pueden ejercerlos al mismo tiempo. A veces, cuando surge un tema que amenaza la accesibilidad, productividad y rentabilidad de la tierra en cuestión (por ejemplo, la construcción de una empresa) se puede provocar e iniciar un conflicto entre los interesados.

Derechos de propiedad a la tierra, junto con mano de obra, forman la asignación más común para la autosuficiencia alimentaria, además, los cultivos para monetizar la propia economía²⁴ que permiten a la familia o individuo pagar otras necesidades como gastos para la salud y la educación de los niños.²⁵

De acuerdo a Ruiz (2008)²⁶, hay cinco categorías de la tenencia de la tierra en Guatemala:

2.3.2.1 Tierra privada. El agricultor es el dueño de la tierra que está cultivando. Hay explotación directa por un administrador de la tierra. Existe un título de propiedad y el dueño ejerce todos sus derechos propietarios. El título de propiedad está inscrito legalmente en un registro de propiedad.

2.3.2.2 Tierra en arrendamiento. El agricultor o productor alquila una parte o la totalidad de la finca, donde ejerce una explotación directa de la tierra. La renta se paga con dinero, en especie, con su trabajo o en formas mixtas.

23 FAO, *Estudios sobre tenencia de la tierra 8: Acceso a tierra rural y administración luego de conflictos violentos* (Rome: FAO, 2005) 19.

24 El término en inglés, "*cash crops*", traducido en español como "cultivos para monetizar tu economía".

25 FAO, (2002) 4.

26 Luis Ruiz Morales, *La Estructura de la Tenencia y Propiedad de la Tierra en Guatemala, 1979-2003*. (Guatemala: CIIDH, 2008) 4.

2.3.2.3 Tierra comunal. Los agricultores trabajan tierras tituladas a nombre de la comunidad, sin parcelación formal para individuos o familias. También puede ser en la forma de tierras municipales de uso comunal. El proceso de producción incluye actividades relacionadas a la vida comunitaria, social y cultural.

2.3.2.4 Tierra en colonato. A los agricultores se les llama “mozos colonos”: campesinos que viven permanentemente en una finca, con derecho a utilizar cierta extensión de tierra para sus propios fines²⁷.

2.3.2.5 Formas mixtas. Se refiere a la forma de producción cuando las tierras están ocupadas, es decir, los agricultores no tienen derecho ni propiedad o arrendamiento, ni derecho a explotación comunal. También incluyen en este punto tierras concedidas para el usufructo legal, sin derecho de propiedad o arrendamiento.

Otra forma de tenencia que se puede encontrar en Guatemala:

2.3.2.6 Tierra colectiva. Es tierra en propiedad que goza de protección especial reconocida constitucionalmente e incluye la propiedad de las cooperativas, comunidades indígenas, tenencia comunal de propiedad agraria, el patrimonio familiar y la vivienda popular²⁸.

2.3.3 Acceso a la tierra

El acceso a tierras representa un mecanismo que fomenta la seguridad de ingresos, permite diversificar la producción, especialmente en casos de estremecimientos externos²⁹. Se podría definir

27 Ruiz Morales, 4.

28 Instituto de Libertad y Democracia (ILD), Evaluación preliminar de la economía extralegal en 12 países de Latinoamérica y el Caribe: Reporte de la investigación en Guatemala (Lima: ILD, 2006) 9.

29 Alain de Janvry y Elisabeth Sadoulet, Access to Land and Development, trans. Luis Alejos (University of California Berkeley, 2005).

como la manera en que se adquiere el derecho a apropiarse, usar, comprar y/o vender la tierra.

Las modalidades del acceso a la tierra son:

2.3.3.1 Por acceso abierto. Todos los habitantes tienen autorización a usar la tierra sin condiciones.

2.3.3.2 Por acceso comunal. Acceso a la propiedad comunitaria. Este derecho se adquiere por nacimiento y al ser parte de una comunidad.

2.3.3.3 Por recuperación de tierras estatales. Individuos o grupos interesados toman tierras propiedad del Estado.

2.3.3.4 Por herencia. Es la vía por la que la propiedad o posesión de la tierra se transmite de un miembro de la familia a otro. Esta transmisión depende de la costumbre o de la tradición de la familia o la comunidad.

2.3.3.5 Por contratos de arrendamiento con precio fijo. A los dueños de propiedades privadas, o en el caso de terrenos estatales, se les conceden contratos de arrendamiento territorial para uso productivo, industrial o personal. Dependiendo de la modalidad de uso acordada, el acuerdo de arrendamiento puede ser de un período corto o de un plazo mayor, como en el caso de la producción de agrocombustibles, donde el arrendamiento es por un mínimo de cien años, cifra superior a la expectativa de vida de un individuo. Los precios de renta pueden ser fijos o incrementarse anual o bianualmente, dependiendo de los estatutos nacionales.

2.3.3.6 Por contratos de usufructo. En el contrato de usufructo, el beneficiario tiene el derecho de usar y disfrutar de la tierra, sin ser propietario. Este derecho puede ser por tiempo fijo, vitalicio, condicionado o no condicionado.

2.3.3.7 Por mercado de tierras. Un propietario puede venderle a otro, por medio de una transacción privada o a través de subasta pública. En el caso de comunidades indígenas y

campesinas en Guatemala, con poco o ningún acceso a crédito y –por lo tanto– sin acceso a mercados de tierra, la institución estatal Fondo de Tierras (Fontierras) adquiere terrenos privados por medio de fondos públicos y los pone a su disposición a través de un plan de crédito.

2.3.3.8 Por reforma agraria. Es la promoción del acceso a la tierra por parte de las campesinas y los campesinos empobrecidos para la cual se aplican mecanismos redistributivos a través de la expropiación y confiscación (recuperación) de las tierras ociosas y subutilizadas; registradas de manera fraudulenta; utilizadas en el lavado de dinero y el narcotráfico; irregularmente asignadas en programas previos de distribución y de los excesos resultantes del establecimiento del catastro³⁰. También incluye la aplicación del criterio de beneficio colectivo cuando existe doble titulación y del criterio de beneficio colectivo en caso de conflicto entre titulación y posesión.

El acceso a la tierra en sí no es suficiente para reducir la pobreza y mejorar la calidad de vida, hace falta también la disponibilidad de capital natural, agua y bosque, capital financiero y recursos humanos para hacer productiva la tierra.

Hay muchos elementos que afectan a la productividad de la tierra: instituciones (de crédito, seguros, mercados de productos), bienes públicos (infraestructura, información sobre mercados, investigación y extensión, registro de tierras y mecanismos para hacer cumplir contratos) y políticas, macroeconómicas y agrícolas favorables. Si no hay acceso a las inversiones complementarias, el acceso a la tierra tendrá un impacto mínimo por su baja productividad y rentabilidad. Tal como las reglas de macroeconomía, la tierra no es solo un bien sino una comodidad; sin embargo, es un bien de oferta limitada que enfrenta una gran demanda. Una distribución equilibrada del acceso a la tierra, para un gran número de interesados, sería un instrumento útil y poderoso para

30 Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (Cnoc), Propuesta de Reforma Agraria Integral (Guatemala: Cnoc, 2005) 63-65.

promover la inclusión social y favorecer buenas prácticas de gobernanza.

2.3.4 Uso de la tierra

Los conflictos de tierra son más obvios en casos donde grupos numerosos o gran cantidad de individuos se benefician de ella, como tierras estatales o comunales, de cuyo uso ellos dependen; esto explica los conflictos que provocan, entre los interesados, los diferentes intereses sobre cómo utilizar la tierra. Para echarle más leña al fuego, los diversos derechos sobre la tierra, ejercidos por individuos o grupos con intereses variados, podrían coincidir, contradecir o traslaparse entre sí. Además, dependiendo de la institución que les haya otorgado esos derechos (instituciones formales o informales), en forma legal o tradicional, el conflicto podría ser más complejo que por simple uso de la tierra.

Las distintas formas del uso de la tierra son:

2.3.4.1. Residencial. Se usa la tierra para la construcción de viviendas.

2.3.4.2. Comercial. Se usa la tierra para la construcción de edificios comerciales y mercados.

2.3.4.3. Institucional. Se usa la tierra para la construcción de edificios de instituciones gubernamentales, no gubernamentales, escuelas, museos, hospitales, etc.

2.3.4.4. Agropecuaria. Se usa la tierra para cultivos alimenticios o productos de exportación, y para la cría de los ganados.

2.3.4.5. Industrial. Se usa la tierra para construcción de lugares industriales, de manufactura y otros tipos de producción no agrícola.

2.3.4.6. Turística. Se usa la tierra para el turismo, definido como “las actividades que hacen las personas (turistas) durante sus viajes y estancias en lugares distintos al de su entorno habitual, por un periodo consecutivo inferior a un año

y mayor a un día con fines de ocio, por negocios o por otros motivos”³¹. En Guatemala, se aprovecha el concepto de uso turístico de la tierra, cuando se convierten tierras ociosas en “reservas privadas”.

2.3.4.7. Conservación. Se usa la tierra para la conservación medioambiental, por la cual se asegura la permanencia de los elementos de la naturaleza, creando un ambiente propicio y manteniendo la sostenibilidad de los recursos naturales que permite satisfacer las necesidades de las generaciones presentes y futuras³².

El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga) de Guatemala sugiere otra clasificación de uso de tierra: centros poblados, tierras con cultivos, tierras con pasto, tierra con bosques, humedales, cuerpos de agua, infraestructura y zonas áridas y mineras³³.

2.3.5 Seguridad de tenencia

Seguridad de tenencia es la certeza de que los derechos sobre la tierra de una persona serán reconocidos y protegidos por otros, ante amenazas específicas. Sin seguridad de tenencia, las tierras fácilmente pueden ser ocupadas, malversadas y mal utilizadas. No existe una garantía verdadera de la alta productividad, si existe la posibilidad de que la tierra pueda ser fácilmente robada, incluyendo los frutos del trabajo y otra infraestructura como viviendas y servicio de agua. No existe un incentivo real para invertir y mantener la tierra en cuestión, si la seguridad de tenencia no está presente. Asimismo, es muy fácil para alguien con mayor conocimiento o con contactos políticos apropiarse del terreno que él o ella desee: en la mayoría de los casos no existe prueba de que el terreno del interés sea de alguien más, por problemas frecuentes con el registro de tierras.

31 Organización Mundial de Turismo de las Naciones Unidas (OMT), Introducción al Turismo (Madrid: OMT, 1998) 7.

32 Red de Agricultura Sostenible (RAS), Guía de Interpretación: Conservación de Ecosistemas de Alto Valor en Guatemala (Guatemala: RAS, 2010) 7.

33 Iarna, Perfil Ambiental de Guatemala 2006, 59.

Seguridad de tenencia también implica que los derechos de tenencia sean guiados por una serie de reglas conocidas y justificables, y que el “derecho de todos los individuos y grupos a protección efectiva por parte del Estado ante desalojos forzados”³⁴ sea debidamente reconocido.

En Guatemala, la seguridad de tenencia se entiende como: mantener derechos absolutos de propiedad sobre un área particular de tierra, por lo tanto estos derechos son garantizados por títulos de propiedad legítimos, debidamente inscritos en el Registro de la Propiedad. Otras formas de seguridad de tenencia, contratos de alquiler de tierra o usufructo, no son considerados como una opción viable de seguridad jurídica por falta de instrumentos legales.

24 Conflicto de tierra no es siempre conflicto agrario

El conflicto de tierra no es automáticamente un conflicto agrario. Los conflictos agrarios son los pertenecientes o relativos al cultivo de la tierra³⁵, y a nivel político defienden o representan los intereses de la agricultura³⁶. Este tipo de conflicto se da en relaciones sociales dentro de un *sistema agrario*, “que se refiere a las formas concretas en que las unidades de producción están organizadas técnicamente y socialmente, y que incluyen otras actividades complementarias a la producción agrícola, tales como la producción pecuaria, artesanal, forestal, etc.”³⁷ Además, un conflicto agrario se enfoca en problemas muy específicos: de “certeza jurídica, acceso, regularización, disputa de derechos y deuda adquirida [...] ante otras entidades financieras en las que la garantía sea la tierra”.³⁸ En contraste, los conflictos de tierra pueden abarcar cuestiones de límites, estado de la propiedad, colindancias, donde los involucrados no son necesariamente agricultores o campesinos, y no debe involucrar la producción agrícola.

34 Paramita Datta Dey, et al, *Land Tenure Security: Is Titling Enough?* trans. Luis Alejos (New Delhi: National Institute of Urban Affairs, 2006): 5.

35 <<http://ciencia.glosario.net>> acceso 15 de mayo de 2010.

36 Definición de la Real Academia Española <http://www.rae.es>, acceso 30 de junio de 2010.

37 Laura Hurtado Paz, *Dinámicas agrarias y reproducción campesina en la globalización: El caso de Alta Verapaz, 1970-2007* (Guatemala: F&G Editores, 2008): 19.

38 GTZ (2008)138.

Con esta diferencia, no significa que un conflicto agrario no incluya cuestiones cuya naturaleza se observa también en conflictos de tierra (asuntos de límites, propiedad, etc), temas importantes también en conflictos agrarios, no obstante la diferencia que se observa en los tipos de actores involucrados (agricultores) y en el uso de la tierra (producción agrícola). La estructura agraria se refiere, principalmente, a los elementos sociales, económicos y tecnológicos que determinan cierto grado de productividad, generación de ingresos, distribución y nivel de vida de las poblaciones rurales.³⁹

La Secretaría de Asuntos Agrarios en Guatemala ofrece otro punto de vista:

*“La conflictividad agraria es un fenómeno social que involucra a amplios sectores de la población, [conflictividad] generada por la interacción de un conjunto de factores sociales, políticos, económicos y culturales que han determinado las particulares formas de relación entre los grupos sociales en el agro. Los conflictos agrarios serían, entonces, el efecto de dicha conflictividad que, por las particularidades de la historia agraria guatemalteca, mantiene un alta susceptibilidad de generar tensiones locales, a veces desembocando en violencia”.*⁴⁰

Los conflictos de tierras tienen esta dicotomía: por un lado, son conflictos de tierra al involucrar límites, propiedad o posesión, colindancias, y diversos usos de esta, ajenos a la explotación agraria; asimismo, son conflictos agrarios porque los actores involucrados son mayormente agricultores o campesinos y abordan el uso de tierra, particularmente para la producción alimentaria. Dependiendo de las causas, dinámicas y los actores involucrados, los conflictos de tierras municipales pueden cambiar su naturaleza de un conflicto de tierra a uno agrario.

39 F. Kuhnén, *Man and Land: An Introduction into the Problems of Agrarian Structure and Agrarian Reform*, trans. Luis Alejos (Alemania: Verlag Breitenbach, 1982): 1.

40 Secretaría de Asuntos Agrarios en Guatemala (2007).

2.5 La estructura agraria en Guatemala y los conflictos de tierra

El sistema agrario en Guatemala propicia los conflictos debido a que no existe una verdadera gestión de tierras, desde el nivel nacional, atravesando los niveles municipales y comunitarios. El sistema de tenencia de tierra está plagado con inseguridad porque los diferentes derechos y leyes, de fuentes contradictorias, producen un grave malentendido respecto de cómo se otorgan los derechos de tenencia o propiedad a las partes interesadas. Más aun, la ausencia de un registro de propiedad integrado con un sistema de catastro dificultan la verificación de tierra disponible y los derechos de propiedad en la estructura agraria, lo cual vulnera las tierras ante la ocupación ilegal, la ausencia de pago de impuestos, de regulación del uso de la tierra, así como la apropiación ilícita.

La conflictividad de tierra en Guatemala es resultado de la violencia sistemática, que puede encontrar su origen en tiempos de la colonización española, aunque no necesariamente fue causada por ella. La distribución de tierra durante la colonia favoreció a la élite española (criollos) y a la Iglesia católica, y siguió distorsionándose cuando la producción del café recibió prioridad por el gobierno de turno: las propiedades comunales fueron expropiadas para ponerlas en disposición como propiedad privada. Esa misma tendencia tuvo lugar durante el arribo de la *United Fruit Company* (Ufco), a principios del siglo XX; el gobierno dispuso de grandes extensiones de tierra para la producción de banano.

La concentración de tierra en las manos de los pocos poderosos (el 1.8% de productores guatemaltecos controlan el 56.59% de tierras en todo el país⁴¹) ha reprimido económica y políticamente a los pueblos indígenas, y ha guiado su destrucción social y cultural. Aunque durante la época prehispánica la tierra fue cultivada bajo cierto orden político y social sujeto a recolección tributaria, la llegada de los españoles redujo la población indígena a un estado similar a campos de trabajo forzado, con áreas relativamente pequeñas para cultivar; consecuentemente, les arrebataron las tierras por medios ilegales y

41 Instituto Nacional de Estadística citado en Garoz, et al., Balance de la aplicación de la política agraria del Banco Mundial en Guatemala: 1996-2005 (Guatemala: Congcoop, 2006).

fraudulentos, y legalmente, a través de instrumentos legales discriminatorios o exclusivos. Estos antecedentes han dejado al 76.1% de indígenas en pobreza, del cual el 26.5% vive en extrema pobreza⁴² y con pocos medios de sustento disponibles; fue bastante evidente que competir en contra de sus propias familias, semejantes y comunidades aledañas era su única forma de sobrevivir. Desde esta perspectiva psicosocial, conflictos en pequeña escala surgen del sistema agrario represivo que se les impuso a los indígenas, lo cual tarde o temprano desemboca en violencia, especialmente si se toma en cuenta la ausencia de instituciones funcionales que pudieran manejar estos problemas a nivel colectivo. Debido a otros factores que ejercen presión en esta ya reducida área de tierra cultivable y productiva, tales como crecimiento poblacional y el deterioro de recursos naturales, se incrementa la probabilidad de más conflictos de mayor intensidad y cantidad. Cabe mencionar que, aunque la presión de los conflictos pareciera crecer de los estratos sociales más populares hacia las clases más altas, la ausencia de reacción constructiva de las clases superiores en contra de las más bajas, no solo ha exacerbado el fenómeno común del conflicto de tierra, sino lo ha pluralizado.

2.6 La cuestión de género en los conflictos de tierra

En los testimonios de los entrevistados para el presente estudio se observó que aproximadamente el 80% de su interlocución fue dedicada a describir los antecedentes históricos relacionados con su vida familiar, identidad personal y relaciones comunitarias (más que a describir el valor económico de la tierra o el conflicto mismo). Esto llevó a la conclusión de que la tierra tiene un significado más completo que el de un medio de producción. La tierra está completamente arraigada en su identidad y sociedad. En la mayoría de comunidades indígenas, la tierra no solo tiene un significado cultural, sino mayormente social, del cual la vida cotidiana se extrae.

Al observar de cerca los aspectos sociales y culturales de la tierra, el género es un asunto importante. Aunque la sociedad guatemalteca

42 Banco Mundial, *Pobreza en Guatemala* (Washington: Banco Mundial, 2004) 34.

es estereotipada como una sociedad en la que el varón es dominante y el machismo es aceptado como norma social, sí ofrece una verdad parcial sobre el acceso a tierra y el rol tanto del hombre como de la mujer en los conflictos de tierra.

Empecemos con una simple observación: en las comunidades en las que se han realizado consultas o reuniones cuyo tema central es su conflicto de tierra particular, únicamente los varones, líderes de hogares, participan. Con la excepción del apoyo al cambio de actitud hacia los roles, a través de los medios masivos, apoyado por organizaciones internacionales y locales que intervienen en el área, las mujeres no se involucran en tales “discusiones importantes”; esta es una práctica normal. Los varones líderes de los hogares son quienes toman las decisiones cuando se refiere a la tierra, porque ellos la poseen.

En varios *grupos focales* organizados sobre el tema de acceso a la tierra y género, grupos indígenas k'iche's, tzutujiles y kaqchikeles, compuestos de participantes masculinos y femeninos de una gran variedad de roles sociales, incluyendo líderes comunitarios y tradicionales, representantes de la sociedad civil y amas de casa, fueron invitados a discutir los aspectos sociales y culturales de la tierra en sus respectivas comunidades. Los resultados variaron dependiendo de las normas sociales y tradiciones culturales sostenidas hasta la fecha.

En el grupo kaqchikel entrevistado, afirman que solo a los hombres se les permite poseer tierra. A los mujeres no se les permite cultivar o siquiera tocarla porque simplemente son “incapaces”, de acuerdo al punto de vista masculino; mientras que el punto de vista femenino sostiene que esto se debe a que las mujeres no deben competir con los varones cuando se trata de la tierra. Por tradición, ni siquiera se les permite utilizar instrumentos agrícolas, como el machete, porque “lo romperán”. De igual forma, a los hombres no se les permite tocar instrumentos considerados femeninos, como el telar; si uno de ellos lo hace únicamente podría concebir niñas, quienes no tienen el mismo valor que los varones en la tradición kaqchikel.

Si el hombre muere, la mujer hereda la tierra, pero esta permanece a nombre del esposo, quien la traslada a los hijos. Los varones reciben el 75% de la propiedad, mientras que las mujeres heredan solo el 25%. Si las mujeres contraen matrimonio, entonces los varones obtienen 100% de la propiedad. En caso la pareja no tuviera hijos, la propiedad se le otorga a los hermanos del esposo. La esposa solo podría mantener la tierra con el permiso de sus cuñados.

La línea hereditaria y de acceso k'iche' es similar a la de los kaqchikeles, con la excepción de que a las mujeres se les permite ayudar en el cultivo de la tierra, y también pueden tener un título de propiedad a su nombre, aunque todavía no es una práctica común. A los herederos varones todavía se les da prioridad sobre la tenencia de tierra. Cuando las mujeres no tienen otras fuentes de ingresos, como tejer o bordar, hoy día también son tomadas en cuenta al dividir la herencia.

Los participantes tzutujiles, por otro lado, son el grupo excepcional en esta sección del estudio: en su cultura, la copropiedad de la tierra es la norma. La división de la herencia recae también en este principio. Aunque, cuando se trata del trabajo físico, a las mujeres no se les permite cultivar la tierra porque los hombres reconocen que ellas tienen suficiente por hacer en casa. Debido a que a las mujeres se les permite poseer tierra, ellas tienen acceso equitativo a otras formas de generar ingreso y crédito.

Generalmente, las variadas costumbres y tradiciones hacia el acceso a la tierra también justifican por qué grupos de varones son más propensos a involucrarse en conflictos de tierra: son quienes tienen mayor acceso a ella y también llevan mayor o toda la responsabilidad hacia todos los factores de su mantenimiento, preservación y explotación. Esto también podría explicar, parcialmente, por qué la mayoría de la población empobrecida está compuesta de mujeres; su falta de acceso a la tierra, incluyendo todos los beneficios que conlleva la seguridad económica y social, (la seguridad alimentaria, por ejemplo) empeora su ya marginado rol en cualquier actividad productiva capaz de mejorar su situación económica. El rol de ambos sexos también asumirá un lugar importante en las futuras tendencias en los conflictos de tierra.

CAPÍTULO 3

Tierra comunal, tierra municipal: historia y marco legal

El término “ejido” (en Latín *exitus*, significa *salida*) se refiere a un campo común de un pueblo, lindante con él, que no se labra o cultiva y donde suelen reunirse los ganados o establecerse las eras⁴³. Las tierras municipales, también conocidas como “tierras ejidales” o “ejido municipal”, están registradas a nombre de la municipalidad y son administradas por esta como parte de su patrimonio, y como fuente de ingresos para el municipio. Durante la época colonial se definieron las tierras ejidales usando el centro del pueblo como el punto de inicio y a partir de ahí debían medir 38 caballerías alrededor del centro. “Uno de los pasos iniciales en el proceso de fundación de los pueblos de indios fue el de su dotación de tierras ejidales [...] El ejido era la base material primaria del patrimonio de toda comunidad”.⁴⁴ Las tierras ejidales eran establecidas para cubrir no solo la vivienda de los indígenas sino también la infraestructura de servicio público y la producción de alimentos. Además de estos usos prácticos, la extensión de esas tierras de uso común en los alrededores de un pueblo sirve para “recolectar madera o material de construcción, espacios para cultivar o pastoreo”.⁴⁵ Estos terrenos eran en realidad pastos o bosques generalmente localizados en la periferia de las tierras de cultivo.⁴⁶

43 Definición de la Real Academia Española <http://www.rae.es>, acceso 24 de mayo de 2010.

44 Gustavo Palma Murga, *Procesos Agrarios desde el Siglo XVI a los Acuerdos de Paz* (Guatemala: Flacso/ Minu-gua/ Contierra, 2002) 25.

45 Inforpress Centroamericana <http://www.inforpressca.com>, acceso 10 de junio de 2010.

46 Braulia Thillet, *Tierras Municipales en Guatemala: un desafío para el desarrollo local sostenible* (Guatemala: Flacso, 2003) 66.

Aunque son destinadas para uso colectivo, no significa que automáticamente sean tierras comunales. Desde el punto de vista del Estado, la municipalidad, como autoridad establecida en el lugar, es la administradora de todos los terrenos ejidales y es responsable por su gestión, distribución y la recaudación de impuestos o rentas. Al contrario, para las comunidades indígenas el municipio no tiene autoridad sobre esas tierras que originalmente les pertenecían. Esa es una de las cuestiones y debates importantes hoy día, en cuanto a las tierras municipales y comunales: el pueblo argumenta que las tierras municipales son suyas, parte de su patrimonio y por eso deben estar bajo su administración; el alcalde no tiene nada que ver con esos terrenos porque no son suyos, explicaron los líderes tradicionales del pueblo Tzutujil de Santiago Atitlán. Al contrario, el alcalde de Cunén, Domingo Camajá Sontay, declaró que “es una porción de tierra no cautiva y de uso público; también es considerada como bien de propiedad del Estado o de los municipios.”⁴⁷ El uso de los ejidos recae totalmente “en la disposición de la municipalidad”.⁴⁸ Es posible ubicar terrenos comunales dentro de los ejidos municipales, pero queda sujeto a las autoridades ediles cómo se usa el patrimonio, para el beneficio de la población. La definición y delimitación, identificar una tierra municipal y una tierra comunal nunca es fácil, he allí por qué es el motivo de muchos conflictos violentos actuales.

3.1. Origen de las tierras municipales

En las antiguas Leyes de Indias, de la época colonial, cada pueblo indígena que había sido desposeído de sus derechos originales a la tierra, durante el proceso de conquista, tenía un área particular asignada para el uso común. La Corona le reconoció a las poblaciones indígenas la propiedad colectiva de la mayor parte de las tierras que usufructuaban en el periodo prehispánico, en donde sobrevivía la economía natural y la economía mercantil⁴⁹. Además, la explotación

47 Presentación del alcalde municipal de Cunén en el Seminario sobre Conflictos de Tierras Municipales, 29 de julio de 2010, en el Centro de Paz Barbara Ford, San Pedro Jocopilas, Quiché.

48 Entrevista con Eric González, Director de Operaciones, Secretaría de Asuntos Agrarios en Guatemala, entrevista por la autora, noviembre de 2009.

49 Julio Cambranes, *Café y Campesinos en Guatemala: 1853-1897* (Stockholm: Institute of Latin American Studies, 1985) 169.

del patrimonio colectivo es una forma de proteger la comunidad y consolidar los pueblos indígenas frente a presiones socioeconómicas exteriores. Hasta cierto punto esta política debía reducir a los indios en un lugar particular fuera de las fincas, donde pudieran trabajar, cultivar algunas siembras comunes, extraer leña y madera, y alimentar a su ganado. La reducción de los pueblos indígenas, la reorganización de sus viviendas, tierras de labor, y de sus estructuras sociales, diseñada con el fin de que pudieran trabajar para los españoles y pagar el tributo, se acompañaba de una “dotación” de tierras por la Corona⁵⁰. Este tributo era un “impuesto a la colectividad, y producirlo y reunirlo llevaba implícito un trabajo comunitario,”⁵¹ mientras que la explotación de la fuerza de trabajo indígena era reconocida como una fuente importante de la riqueza de la colonización española.

Las tierras comunales se convierten en una reserva de fuerza de trabajo para mantener el control de las comunidades. Al necesitar instancias políticas y jurídicas surgen las municipalidades como control político y administrativo, pero también para facilitar el funcionamiento de los procesos de explotación de recursos naturales y, asimismo, para tener el control de la explotación de las fuerzas de trabajo de los pueblos indígenas.⁵²

Cuando se promulgaron las Leyes Nuevas de 1542, cuyo objetivo era suprimir las encomiendas⁵³, fue prohibida la esclavitud y el trabajo forzado de los indígenas; se consideró que esas leyes protegían las tierras comunales y reconocían los derechos de la población indígena sobre ellas. Sin embargo, el aumento de los inmigrantes españoles y el incremento de sus actividades económicas expusieron la vulnerabilidad de las tierras comunales a ser despojadas.

50 Annalisa Mauro y Michel Merlet, Access to Land and Recognition of Land Rights in Guatemala (Rome: International Land Coalition, 2003) 7.

51 Edgar Chutan y Joel Hernández, “Documentos Históricos sobre la Concesión y Compra de Propiedades Colectivas y Comunales en Quetzaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán: 1600-1395,” Propiedades Colectivas y Comunales en Quetzaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán, (Guatemala: Waqib Aj, 2008) 17.

52 Presentación del Licenciado Malco Arana de la Escuela de Historia de la Usac en el Seminario sobre Conflictos de Tierras Municipales, el 29 de julio de 2010.

53 Es un sistema de explotación del campesinado por medio del pago forzoso de tributos a los encomenderos, quienes son los “aventureros” que invadieron Guatemala en calidad de soldados, como una forma de recompensa por la conquista de nuevos territorios, en JC Cambranes, 500 años de lucha por la tierra (Guatemala: Cholsamaj, 2004) 109.

La introducción de la Real Cédula de 1552 asignó tierras ejidales a los indígenas concentrados.⁵⁴ Esas tierras tenían una extensión oficial de una legua cuadrada –38 caballerías– tomándose como punto de referencia el centro del pueblo.⁵⁵ Sus ejes estaban orientados hacia los cuatro puntos cardinales a partir de ese centro, marcado con una cruz o una fuente como punto de referencia. Eran tierras en calidad de donaciones de la Corona para los pueblos reducidos, ubicados en los alrededores del pueblo. Tomando en cuenta la modalidad de apropiación y uso, la tierra ejidal está considerada como tierra comunal.

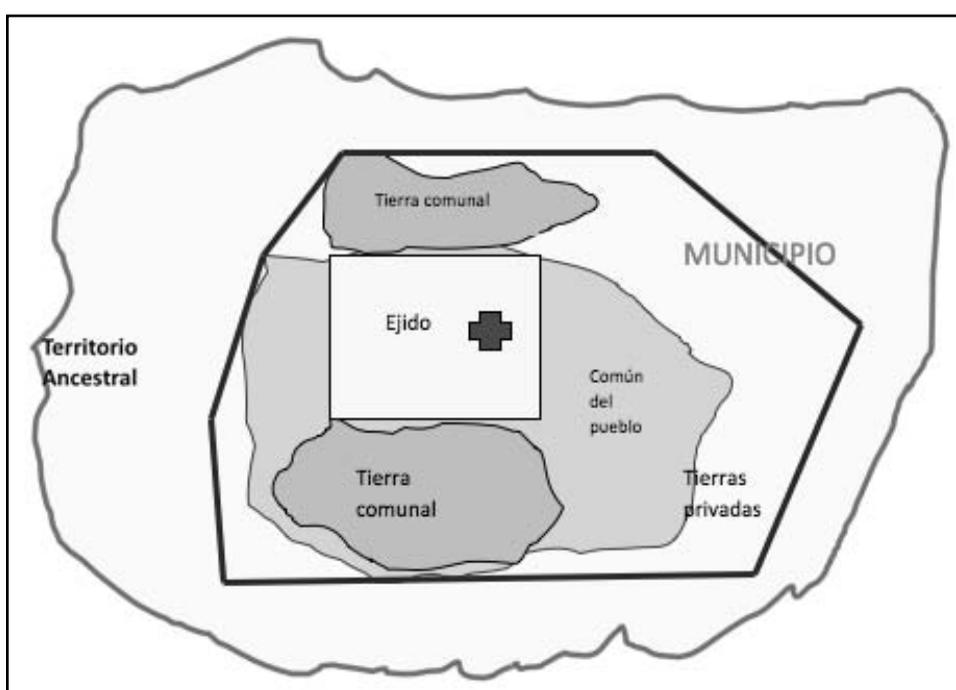


Figura 3.1. Ilustración de la ubicación de un ejido municipal por Dr. Silvel Elías (Fausac). El municipio consiste en tierras privadas, tierras comunales y el ejido municipal, dentro de las que el ejido municipal junto con la tierra comunal se puede definir bajo el concepto "común del pueblo".

Las comunidades mantuvieron siempre una resistencia de reclamo a las tierras comunales, ya que mientras aumentaban las tierras municipales se reducían las comunales: aquí se identifica la raíz de la

54 Basado en el documento preparado por Braulia Thillet para el Seminario sobre Conflictos de Tierras Municipales el 29 de julio 2010.

55 Palma Murga, 25.

conflictividad. A partir de ese punto histórico, los pueblos indígenas perdieron gran parte de su territorio ancestral.

El Decreto del 10 de mayo de 1824 crea los municipios y asigna a las municipalidades la gestión del antiguo espacio común y la repartición de las tierras de ejidos en pequeños lotes en propiedad.⁵⁶ De esta nueva organización territorial, de la época independiente, los pueblos coloniales se convirtieron en municipios. La municipalidad, como administradora de esos bienes, respondía más a las necesidades del gobierno e ignoraba la importancia del concepto de tierras comunales para los pueblos indígenas. Para ella, “la propiedad comunal representaba un obstáculo para el desarrollo”,⁵⁷ para eliminar este obstáculo se promovió una legislación agraria con mecanismos de arrendamientos y ventas de tierras comunales, integradas como parte y ampliación del nuevo concepto de ejido municipal. Los títulos de tierras comunales fueron entregados en custodia al municipio y fueron inscritos como ejidos municipales, cuyo máximo poder de distribuirlos y disponerlos estaba en manos de los alcaldes municipales y jefes políticos departamentales.

En 1825 se ordenó que los terrenos baldíos fueran reducidos a propiedad particular, con la excepción de tierras ejidales y áreas verdes comunes, garantizando a los pueblos indígenas el uso tradicional de su patrimonio colectivo y, en 1829, se estableció que los habitantes de los pueblos pudieran utilizar los ejidos y tierras comunes sin restricción alguna, ni pago de arrendamiento.⁵⁸ A pesar de todo, se inició el despojo legal de las propiedades comunales, como resultado de la política de convertir en productivas las extensiones de tierras no reclamadas o declaradas como tierras estatales, incluyendo tierras comunales no registradas.

Por Decreto de la Asamblea Legislativa del 28 de abril de 1836 las municipalidades podían deshacerse de sus ejidos, incluyendo las tierras de cofradías, y presionaron hacia la privatización de los terrenos baldíos y ejidales; se prohibió, además, otorgar ejidos a los pueblos.

56 Grupo Promotor de Tierras Comunales, Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunales (Guatemala: Conap, 2009) 22.

57 Palma Murga, 18.

58 Ibid, 45.

Aun así, un año después, la política conservadora insistió tanto que finalmente cada pueblo tuvo derecho a sus 38 caballerías, con la condición de que esas tierras hubieran sido poseídas desde por lo menos 30 años atrás. Hasta 1840 permitieron a las comunidades mantener sus ejidos y la libertad de adquirir más terrenos a título comunal.

Durante el régimen de Rafael Carrera, entre 1844 a 1847, se autorizó que particulares se asentaran en tierras comunales en calidad de arrendatarios perpetuos y se obligó a comunidades a dar sus tierras en arrendamiento. Asimismo, debido a la industria del café, hubo expropiaciones de tierras comunales para favorecer a los caficultores y declarar como ilegal la siembra de café en tierras indígenas para luego reclamar derechos en dichas tierras.⁵⁹

Un decreto promulgado el 10 de enero de 1852 derogó la disposición del gobierno liberal de Mariano Gálvez, el cual inesperadamente permitía la enajenación de las tierras ejidales de los pueblos, un cambio mayor al de la política conservadora que no había permitido que la Corona devolviera las tierras a sus antiguos propietarios, los campesinos indígenas. En este momento, y a raíz del Decreto 170 de 1877, “que eliminó la propiedad de las tierras que se otorgaron en el periodo colonial”,⁶⁰ empezaron a desarticular el régimen ejidal y comunal de tierra, y la agilización del acceso privado a esas y otras tierras (como terrenos baldíos), mediante nuevos mecanismos legales,⁶¹ surgió el latifundismo corporativo, que consideró las tierras comunales como “bienes de manos muertas” y que justificó la usurpación sistemática de tierras comunales. Los finqueros habían decidido apoderarse de las tierras comunales, cuyos títulos de propiedad eran “papeluchos viejos e ilegales” y convirtieron a los indígenas en colonos, peones, casi esclavos y trabajadores forzados⁶², con el argumento de que esos ellos no contribuían a la riqueza nacional sembrando su milpa. Asimismo, las municipalidades y las jefaturas políticas departamentales fueron empoderadas para disponer de las tierras comunales, aunque mediante consulta y autorización previa

59 Grupo Promotor de Tierras Comunales, *Diagnostico de la Conservación y Manejo de Recursos*, 24.

60 Artículo por Imalicia Velásquez en *El Periódico de Guatemala*, 21 de julio 2008.

61 Murga, *Procesos Agrarios*, 49.

62 Julio Cambranes, *Café y Campesinos en Guatemala: 1853-1897*(Stockholm: Institute of Latin American Studies, 1985) 188.

del Ministerio de Gobernación. Los jefes políticos eran los encargados de informar sobre la cantidad de tierras ejidales y comunales que podían disponer en rendición, venta o notificación, y reservar algunas tierras para pastos, astilleros y otros usos comunes.⁶³

Varias leyes fueron creadas e implementadas que impactaron negativamente a la situación de las tierras comunales y municipales. La Ley Agraria de 1894 permitió al sector privado comprar un máximo de 20 manzanas de tierras comunales, y la creación de la Ley de Titulación Supletoria en 1925 permitió la titulación de tierras poseídas, sin importar si eran parte de una tierra comunal o del ejido municipal.

Durante el período revolucionario se empezaron a proteger las tierras ejidales y comunales, y se promovió el acceso a la tierra para los campesinos que carecían de la misma, apoyándoles con crédito para la producción.⁶⁴ Iniciaron la Reforma Agraria, con el Decreto 900 o la Ley de la Reforma Agraria, cuyo objetivo principal era liquidar la propiedad feudal en el campo y las relaciones injustas de producción, con el fin de cambiar las relaciones existentes de propiedad y las formas de explotación de la tierra. Las tierras ejidales no estaban incluidas en las propiedades que eran sujetas a la redistribución de tierras para los campesinos pobres. Los resultados de la Reforma Agraria de 1952 son bien conocidos: con la aplicación del Decreto 57, del 20 de agosto de 1954, se restituyeron al patrimonio del Estado el dominio útil de las fincas nacionales parceladas y entregadas en aplicación del Decreto 900.⁶⁵

La promulgación de la nueva Constitución de la República, el 15 de septiembre de 1965, formalizó en su Artículo 133 que las tierras municipales y los bienes de las comunidades “gozarán de la protección especial del Estado, que vigilará su explotación y aprovechamiento”⁶⁶.

63 Chután y Hernández, 15.

64 Grupo Promotor de Tierras Comunales, 25.

65 Chután y Hernández, 15.

66 Constitución de la República de Guatemala, 1965.

El conflicto armado interno, de 1960 a 1996, obligó al exilio a más de cien mil campesinos, y alrededor de medio millón se desplazaron al interior del país. Familias y comunidades enteras dejaron sus tierras y los que quedaron se aprovechaban de la ausencia de los antiguos propietarios. El Ejército Nacional promovía la repoblación de antiguos parcelamientos, cuyos habitantes originarios habían huido de la represión militar, trasladando los mismos a campesinos, considerados “su base social”⁶⁷.

Los Acuerdos de Paz hicieron énfasis en la resolución de los problemas estructurales de la tierra, particularmente para los pueblos indígenas. El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de Los Pueblos Indígenas reconoce que “los derechos relativos a la tierras de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva”,⁶⁸ “[...] la situación de particular desprotección y despojo de las tierras comunales o colectivas indígenas merece una atención especial en el marco del presente Acuerdo”⁶⁹. Sin embargo, la Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala (Minugua), escribió en su Informe de Verificación de 2002 que “el cumplimiento de los compromisos relativos a la tierra de los pueblos indígenas es aún insuficiente. La Misión estima que es urgente [...] desarrollar normas legales que faciliten la titulación y administración de las tierras de acuerdo con la normatividad consuetudinaria de las comunidades indígenas, y normar la titulación de tierras municipales o nacionales con clara tradición comunal.”⁷⁰

Después de la firma de los Acuerdos de Paz, la reinserción de campesinos desplazados presentó una presión grave sobre las tierras en escasez. Superior al impacto físico del conflicto armado y el ordenamiento territorial es la destrucción del tejido social, relevante en la administración de las tierras para uso y explotación común del pueblo. La violencia física, psicológica y social que experimentaron las comunidades con la campaña de la tierra arrasada, y la descon-

67 Helmer Velásquez, *Marcos Legales sobre la Tierra* (Guatemala: Congcoop y International Land Coalition, 2010) 8.

68 Literal F, número 1 de Artículo IV: Derechos Civiles, Políticos, Sociales y Económicos en *El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, suscrito en la Ciudad de México el 31 de marzo de 1995.

69 *El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas*, Artículo IV, Literal F, número 3.

70 Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala, *Informe de Verificación: Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz* (Guatemala: MINUGUA, 2002).

fianza entre miembros de la comunidad prevalece, entre vecinos y familias. Como consecuencia, tenían menos actividades en común y el comportamiento de cada quien era más individualista y menos colectivo, lo que impactó a las relaciones comunitarias y a la forma de uso y aprovechamiento de las tierras comunales.

3.2. La situación actual de los ejidos municipales

La Secretaría de Asuntos Agrarios define los ejidos municipales como “tierras comunales o municipales, de distinta extensión, utilizadas como tierras agrícolas, reservas de bosques y agua para las comunidades indígenas. Son terrenos de uso público pertenecientes a los municipios y son administrados por sus autoridades locales, quienes disponen[...] de sus recursos patrimoniales, de acuerdo a su interés”.⁷¹

Incluso para las autoridades del Estado, no existe un concepto claro y definido sobre las tierras municipales y por qué son diferentes a las tierras comunales. Además, existe la percepción popular de que el ejido es explotado por grupos indígenas o que pertenece exclusivamente a ellos, por lo que los derechos de tierra son cedidos exclusivamente a estos, dejando fuera a grupos no indígenas que pudieran reclamar algún derecho sobre la tierra.

Los ancianos de las comunidades de Santiago Atitlán, al ser entrevistados insistieron que las tierras solo eran municipales debido a que los pueblos fueron divididos en municipios, por consiguiente fueron llamadas así (tierras municipales), aunque les pertenecían a la gente, quienes las cultivaban.

Respecto de las tierras comunales, debido a ser el origen de las tierras municipales, existe un debate sobre si las comunidades indígenas pueden llamarse propietarias de tierras municipales, tomando en cuenta la transformación histórica de una propiedad comunal a lo que se conoce hoy día. El licenciado Malco Arana, de la Escuela de Historia de la Universidad de San Carlos de Guatemala, ofreció una

71 Secretaría de Asuntos Agrarios, “El Rol de la SAA en la Resolución de Conflictos de Tierras Municipales.” Presentación en el Seminario sobre Conflictos de Tierras Municipales, 29 de julio de 2010.

visión particular de que las tierras comunales “no podían considerarse parte del patrimonio maya, debido a que las tierras comunales no son más que un invento del gobierno colonial español para reducir los grupos indígenas a unidades de labor y fuente de tributo”.⁷²

Además, según varios pasajes del libro *Historia de los K'iches* por Robert Carmack, los mayas no constituyen una entidad colectiva, sino un sistema de esclavitud: quienes tienen acceso al poder y a la autoridad, consecuentemente tienen acceso a la tierra. Esta afirmación supone una situación de competencia por poder y dominación, más que la sociedad maya como un grupo de agricultores sosteniendo una tierra comunal.

Otros, como el Dr. Silvel Elías, argumentan que “las tierras comunales sí existieron incluso antes de la conquista española. Esto legitima la defensa histórica de que las tierras municipales son tierras comunales.”⁷³

Si en realidad las tierras comunales fueron el origen de las tierras municipales, ¿por qué todavía se hace una distinción entre ellas? ¿Acaso no todas las tierras comunales, de acuerdo a los cambios históricos, deberían convertirse en tierras municipales? No es así. La distinción actual entre ambas solo significa que algunas de las tierras comunales se convirtieron en propiedad municipal y que algunas de las tierras comunales tenían titulaciones municipales (no todas). Algunas permanecen en manos de sus habitantes originales, otras fueron vendidas a personas particulares, ya sea por medios legales o fraudulentos, por parte de quienes administraban dichas tierras.

En la actualidad existen algunas iniciativas para recuperar las tierras comunales que fueron mal empleadas, como en Chichicastenango, donde la Alcaldía Indígena fue fortalecida y empoderada, permitiéndole recuperar control de la administración de las propiedades comunales. En algunos casos, cuando las autoridades municipales autorizan disponer de las tierras municipales para el uso común,

72 Lic. Malco Arana, Presentación en el Seminario “Conflictos de Tierras Municipales: Historia, Realidad y Tendencias”, 29 de julio de 2010, San Pedro Jocopilas, Quiché.

73 Lic. Silvel Elías, Presentación en el Seminario “Conflictos de Tierras Municipales: Historia, Realidad y Tendencias”, 29 de julio de 2010, San Pedro Jocopilas, Quiché

aumenta la confusión sobre lo que es tierra comunal y municipal. Dado que recursos naturales como bosques y nacimientos de agua son parte del malentendido sobre tierras municipales-comunales, los derechos de su uso y explotación prolongan las disputas.

Dependiendo de cuál aspecto se enfoque, existen muchos puntos de contención entre tierras municipales y comunales: propiedad, posesión y derechos, asumir un punto de vista tradicional o legal; respetar el registro de títulos o las generaciones de posesiones; qué fuentes de autoridad deberían presidir y ser reconocidas en estas tierras, etc. Estos puntos básicos son prominentes en todos los casos de conflictos sobre tierras municipales y, por lo tanto, requieren de una discusión seria y resolución urgente para identificar las causas estructurales del conflicto.

CAPÍTULO 4

Causas de los conflictos de tierras municipales

Cuando se discute el conflicto agrario en Guatemala, se le atribuyen muchas causas: la primera de ellas, citada casi siempre en cada publicación sobre el tema, es la conquista española como raíz de todos los problemas de tierra en el país. Otras causas populares dignas de mencionar son: la falta de seguridad de tenencia, la ausencia de un sistema nacional de catastro, escasez de tierras disponibles, tratamiento preferencial de los grupos no indígenas hacia los indígenas en lo referente a acceso a la tierra, desplazamiento durante los años del conflicto armado interno, solo por mencionar algunas.

Al estudiar casos de conflictos de tierra en Quiché y Sololá hemos identificado causas más específicas de estas disputas, tanto las comunes como las excepcionales, a lo largo de casos similares. Estas pueden reflejar un espectro más amplio del conflicto agrario en Guatemala, pero el presente estudio ofrece posibles explicaciones del mismo: particularmente, sus orígenes y causas subyacentes. Las causas identificadas están relacionadas entre sí, algunas son prerrequisitos de las mismas, así como la consecuencia de otras; investigación adicional y más extensa es necesaria para identificar, en otras palabras, dónde inicia la cabeza y termina la cola. No existe una sola y definitiva causa para los conflictos en los casos de estudio. Conflictos de este tipo pueden tener una o más causas, o una combinación de varios factores. En el presente estudio, la mayoría de las causas son descritas y desarrolladas, y algunas causas prominentes son discutidas.

4.1. Tipología de conflictos de tierras municipales

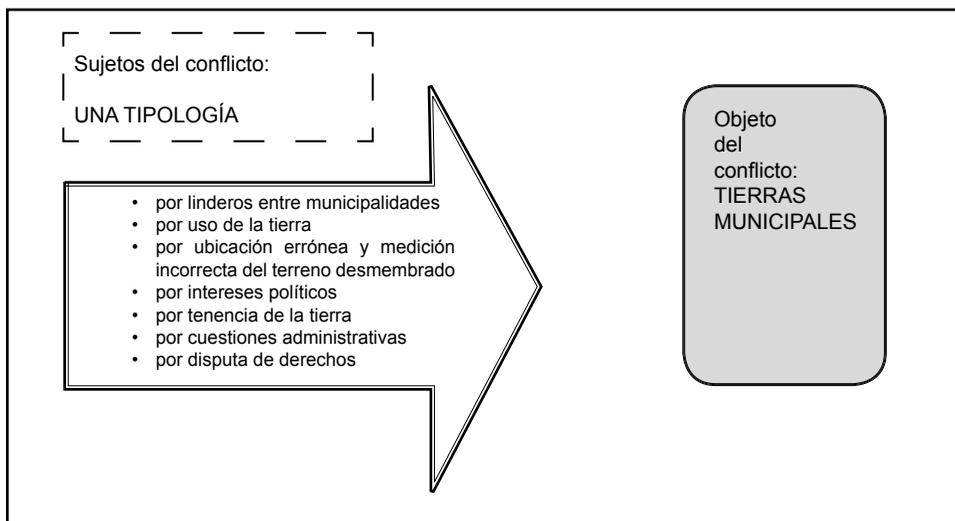


Figura 4.1. TIPOLOGÍA DE CONFLICTOS DE TIERRAS MUNICIPALES. Mientras que el objeto del conflicto es el ejido municipal en sí, los sujetos de las disputas pueden variar según los intereses de los actores involucrados en el conflicto.

Los conflictos de tierras municipales se clasifican de acuerdo al sujeto de la disputa, no la causa, actores o las dinámicas presentes en el conflicto.

En el proceso de la investigación se han identificado los siguientes tipos de conflictos sobre tierras municipales:

4.1.1 Conflictos por linderos entre municipalidades

Son conflictos en los que el sujeto de la disputa es el límite o la demarcación entre municipalidades. Factores presentes en este tipo de disputa son: la incorrecta e inexacta medición y colocación de límites municipales; desastres naturales, los cuales podrían destruir y mover los límites físicos entre las municipalidades e infraestructura que también podría tener un impacto en la movilización de habitantes,

familias y comunidades de un área demarcada hacia otra, dependiendo de la magnitud del desastre en relación a su origen geográfico; otro factor es el grado de satisfacción de los residentes de una determinada municipalidad con el servicio brindado por los funcionarios municipales: la insatisfacción puede motivar a las familias de las comunidades, que viven dentro de los límites municipales, a cambiar alianzas de una municipalidad hacia otra.

4.1.2 Conflictos por uso de la tierra

Conflictos del ejido municipal por lo general están vinculados con el derecho a utilizar sus áreas para diversos fines e intereses, con o sin la autorización de las autoridades municipales, el consentimiento del público general o de la mayoría de los interesados en la tierra. Ejemplos de ello constituyen: las iniciativas para arrasar y quemar partes de bosques municipales, convirtiéndolas en parcelas para cultivos individuales, por particulares o familias; la decisión municipal de construir una escuela o una terminal de autobuses en tierras alquiladas por familias de escasos recursos; crear infraestructura estatal (carreteras o edificios institucionales) sobre tierras comunales. El conflicto surge, en su mayoría, debido a que las autoridades municipales no le consultan a los actores: agricultores y otras partes interesadas (comunidades indígenas, por ejemplo) y viceversa. Mientras tanto, comunidades del municipio creen que estas tierras le pertenecen al pueblo (y que son, por lo tanto, de uso público); concluyen que si la tierra se utilizará, se les debe consultar ya que es *su* tierra, para *su* uso. Asimismo, las autoridades municipales creen que el ejido está bajo su jurisdicción y administración y, consecuentemente, se les debería consultar cuando un particular o un grupo deseen utilizar parcelas para intereses que no necesariamente coincidan con los de la municipalidad.

4.1.3 Conflictos por ubicación errónea y medición incorrecta del terreno desmembrado del ejido

Es el tipo de conflicto de tierra municipal en el que una parcela es extraída del ejido, sin haber sido medida correctamente. Posibles explicaciones incluyen: el área total de la parcela dividida, especificada

en el título emitido, excede la tierra disponible; la tierra en disputa no experimentó un estudio técnico exhaustivo, y por eso no pudo localizarse correctamente en el mapa municipal aunque existiera físicamente. En ambos casos, la tierra parcelada (ya fuera por simple medición incorrecta o con coordenadas inconsistentes) podía trasladarse con la propiedad privada de una persona o con una propiedad comunal, lo cual fácilmente se traduce en conflicto.

4.1.3 Conflictos por intereses políticos

Las desmembraciones del ejido pueden ser motivadas por intereses políticos. Hay casos en que los candidatos para la alcaldía, con tal de ganar la elección, han prometido a comunidades o a un grupo específico una desmembración del ejido, en caso resultaran victoriosos. Por eso, muchas comunidades confrontan a la autoridad municipal si no cumple con lo que se había comprometido antes de ganar el cargo.

De igual forma pueden existir grupos de personas con intereses políticos que se oponen al alcalde actual o a miembros del concejo municipal para atentar contra la estabilidad en la comunidad o en la municipalidad, y acceder a la administración de los bienes municipales sin mayor problema.

Organizaciones campesinas, por lo general involucradas en la recuperación de tierras municipales o comunales, también tienen intereses en este tipo de conflicto. El involucramiento de ellas en los conflictos de tierras municipales podría promover ciertos intereses políticos a nivel nacional sobre problemas graves relacionados a la situación agraria en el país, tal como la desnutrición crónica en las comunidades indígenas y la inseguridad alimentaria.

4.1.4 Conflicto por tenencia de la tierra

El descontento con la actual tenencia de tierras municipales, por parte de un individuo o grupo, es motivo de disputa. Puede existir un conflicto en muchos niveles cuando se requiere la transición de un arrendante o usufructuario a la condición de propietario, por ejemplo. Sería un conflicto de mayor nivel con las autoridades municipales, que pueden o no tener otros planes para la tierra. Dependien-

do del tipo de tenencia que los actores deseen alcanzar, esta podría contradecir los intereses de otros grupos con los mismos fines o que quisieran mantener las cosas como están.

A nivel comunitario, especialmente si la tierra es de uso comunal, podría surgir un conflicto sobre la división de la propiedad: el tamaño de cada parte y la ubicación exacta de cada fragmento de la parcela, en caso los derechos de tenencia cambiaran de posesión a propiedad. Aunque la ambición o deseo de cambiar la tenencia de la tierra está relacionada con la seguridad jurídica, quienes no la reciben durante un proceso equitativo y justo (como quienes la reclaman) experimentarán tensión a niveles individuales, familiares, comunitarios e incluso, municipales; a menos de que se desarrolle constructivamente, abrirá la puerta a muchas dificultades y, probablemente, conflictos violentos.

4.1.5 Conflictos por actos administrativos

Cuando hay muchos grupos interesados en tierras municipales, su administración podría ser objeto de disputa. Algunas de las interrogantes administrativas a considerar: la eficiencia de la recaudación de impuestos sobre la tierra y el incremento de los alquileres. Este es un tema coyuntural, en especial con las comunidades que cuestionan la necesidad de pagar impuestos o que el alcalde, quien no posee la tierra, les alquile terrenos municipales; argumentan que la tierra les pertenece y que pueden disponer de ella.

Este tipo de conflicto también se pudo observar durante la construcción de infraestructura en el municipio, especialmente si era de carácter lucrativo. Surge un conflicto cuando no es claro para los interesados quién se beneficia de las ganancias en la construcción ubicada en terrenos municipales, los cuales (según ellos) les pertenecen. Numerosas comunidades indígenas tienen una percepción negativa acerca de este tipo de proyectos, más aun si no se les consulta –por lo menos, a los líderes tradicionales– al respecto. Aquí surgen malos entendidos que, si no se manejan apropiadamente, se convierten en conflictos destructivos.

4.1.6 Conflictos por disputa de derechos

Cada individuo o familia con vínculos a tierras municipales tienen su propio conjunto de derechos, aunque estos solo aborden una determinada parcela. Los derechos de la tierra tienen un rango amplio que incluye: (sin limitarse a) derecho de posesión, derecho a propiedad, derecho de usufructo, derecho de arrendamiento de la tierra, derecho de locomoción, derecho de accionista, etc. Dependiendo de cómo se utilizará el terreno municipal, los diferentes derechos a un terreno particular pueden chocar entre sí. También existe un debate sobre quién mantiene el derecho de vender terrenos municipales: ¿la oficina municipal como entidad, el alcalde municipal o los líderes ancianos de una determinada comunidad? La interrogante aparece frecuentemente debido a que no está muy claro quién debería gestionar la tierra y, por lo tanto, tener el derecho de venderla. Muchas comunidades indígenas (ya que las mencionadas son “tierras del pueblo”) asumen tener el derecho de administrar su venta o dividirla en parcelas. Debido a que son “tierras municipales”, la oficina edil asume autoridad en dicha área geopolítica y el derecho de venderlas o dividir las en parcelas.

También se debe tomar en cuenta la necesidad de definir si deben prevalecer los derechos históricos o legales de tierra en una disputa, especialmente si involucra a comunidades indígenas y no indígenas. ¿Qué sistema debe respetarse en este caso? Estos son algunos ejemplos de los asuntos que se convierten en el objeto de muchos conflictos de tierras municipales.

4.2 Causas de los conflictos de tierras municipales

Después de haber examinado cuidadosamente los casos seleccionados y, tomando en consideración los variados sujetos de disputa, las causas de conflictos de tierras municipales se identificaron, compararon y sometieron a una reevaluación, a partir de los hechos recopilados.

Causas identificadas	Casos Estudiados
1. Traslape de interpretaciones sobre el concepto de ejido municipal	<ul style="list-style-type: none"> • Cunén • San Lucas Tolimán • Santiago Atitlán
2. Falta de capacidad técnica en los municipios	<ul style="list-style-type: none"> • Cunén • San Lucas Tolimán • Santiago Atitlán • Santa Catarina Ixtahuacán – Nahualá • Uspantán – Chicamán
3. Ausencia de administración y gestión de tierras municipales	<ul style="list-style-type: none"> • Cunén • San Lucas Tolimán • Santiago Atitlán
4. Inseguridad en la tenencia de la tierra	<ul style="list-style-type: none"> • Cunén • San Lucas Tolimán
5. Juego de intereses políticos	<ul style="list-style-type: none"> • Cunén • San Lucas Tolimán • Santiago Atitlán
6. Competencia entre el poder tradicional y el poder electoral	<ul style="list-style-type: none"> • Santiago Atitlán • Chichicastenango

Las causas más comunes de conflictos de tierras municipales en Quiché y Sololá son:

4.2.1 Traslape de interpretaciones sobre el concepto de “ejido municipal”

Una de las causas evidentes de los conflictos de tierras municipales es el traslape de interpretaciones sobre el concepto “ejido municipal”. Para los grupos k’iche’s, tzutujiles y kaqchikeles, el concepto de tierras municipales se asocia con las tierras comunales, que históricamente fueron las mismas. De cien personas entrevistadas en Cunén, Quiché, el 97% no es consciente de este concepto. En cuanto a Santiago Atitlán, Sololá, el 98% no es consciente del mismo concepto.

Aunque la mayoría de los entrevistados atribuyen la falta de información al analfabetismo, el idioma también juega un rol importante en la identificación y descripción de las tierras municipales: había mucha dificultad y es casi imposible traducir la palabra y el concepto “ejido municipal” en los idiomas k’iche, tzutujil y kaqchikel. Sin embargo, los concejales y alcaldes, encargados de la administración y gestión de esas tierras, definen el concepto en maneras diferentes y a veces contradictorias. Las autoridades municipalidades, quizás por no haber tenido suficiente información sobre el concepto, tampoco han podido manejar la tierra conocida como “ejido municipal”.⁷⁴

Más allá del problema lingüístico y conceptual, las interpretaciones son variadas en torno a la naturaleza y alcance de las tierras municipales. En muchos casos, hay gente que aprovecha las tierras municipales sin saber de quién son o para qué se pueden utilizar; cuando las autoridades ediles se dan cuenta de que estos terrenos forman parte del patrimonio municipal intentan desalojar a la gente para utilizar la tierra de otra forma; ello supone aplicar una política diferente a la que están acostumbradas. Es aquí donde inicia el conflicto de intereses, como en el caso de El Molino (Cunén, Quiché).

El caso de El Molino (Cunén)

En el caso de El Molino, la familia Botrán cobró el arrendamiento a 24 familias campesinas durante 30 años, desde los años setenta, por el cultivo de tierras municipales. En el año 2000 llegó una señora, Juana Bach, que llevaba consigo un documento supuestamente falso, y afirmaba ser la dueña del terreno. Por ser “dueña de la propiedad”, quiso desalojar a los campesinos que habían cultivado la tierra durante décadas. Esta situación marca el primer conflicto en el que se involucró la Secretaría de Asuntos Agrarios para hacer un estudio técnico y contribuir a la resolución de dicho conflicto.

Según el estudio técnico, finalizado por la Secretaría en el 2005, el terreno no es de Botrán, ni de Bach, sino es parte del ejido municipal; el terreno

74 Entrevista con la Secretaría de Asuntos Agrarios, Quiché, 01 de septiembre de 2009.

registrado por la señora Bach no se puede ubicar en el terreno cultivado por las 24 familias. Una vez que las tierras fueron declaradas como ejido municipal empezó el segundo conflicto: las familias contra la municipalidad. Los campesinos que pagaron durante esta época creían tener derecho de posesión, pero la municipalidad lo negó porque no recibió pagos, ni firmó un contrato de arrendamiento para confirmar tal derecho. Para la municipalidad, las familias no tienen derecho de propiedad, ni siquiera derecho de posesión.

Porque es ejido municipal, el alcalde Armando Salazar Martínez dijo que se pagaría, de esa fecha en adelante, 80 quetzales por manzana, porque según él son "tierras de la municipalidad y ella es quien decide sobre las mismas". Si los habitantes no pagaban el arrendamiento, la municipalidad ocuparía las tierras para hacer una cancha de fútbol, una terminal de autobuses y construir un colegio, porque es terreno urbano y la municipalidad necesita esas tierras. Por supuesto, los campesinos no estaban de acuerdo porque habían cultivado esas tierras durante años y sus familias crecieron allí. Además, si fueran desalojados, no tendrían medios para cultivar y subsistir.

Las 24 familias quieren ser propietarias del terreno disputado y, según ellas, tienen derecho a usarlo: el ejido municipal constituye tierras comunales, es propiedad del pueblo. Sin embargo, porque el terreno fue declarado como tierra municipal según el estudio de la Secretaría de Asuntos Agrarios, para las autoridades municipales es propiedad municipal y es el municipio quien decide qué hacer con él.

Como se pudo apreciar en el caso de El Molino, el problema de falta de información no se limita a aprehender el concepto de "ejido municipal", también abarca el hecho de que no se puede establecer claramente cómo se diferencia con el de "tierra comunal" y quién tiene autoridad sobre los terrenos mencionados. Aunque históricamente podría concluirse que uno es el origen del otro, la mayoría de la población no está al tanto de este proceso. No es de conocimiento popular cómo las tierras comunales fueron transformadas a tierras municipales, ni cómo estas últimas obtuvieron la condición de entidad legal; asimismo, la mayoría de la gente entrevistada no es consciente de que no todas las tierras comunales se convirtieron

en tierras municipales y que las tierras declaradas como municipales no necesariamente pueden utilizadas por una determinada comunidad o grupo, indígena o no indígena. Aunque el origen de las tierras municipales fueron las tierras comunales, ambas entidades existen legalmente hoy día. Ambas no son transmutables: el nombre “tierras comunales” no fue reemplazado por “ejidos municipales”. Son dos conceptos diferentes, unidos por una sólida relación histórica pero, desafortunadamente, es muy difícil distinguirlas entre sí, excepto por títulos de tierra establecidos y registrados. Mientras que los títulos de tierra de las municipalidades son cuestionables, por su naturaleza y el origen de la tierra registrada dentro de su dominio, en la mayoría de casos, eran tierras comunales registradas a nombre de la municipalidad. Este es el punto en el cual la mayoría de individuos, grupos, comunidades y autoridades encuentran una disputa: ¿quién posee la tierra en sí, quién tiene la autoridad para administrarla y distribuirla? En el caso de las comunidades indígenas, ellas las reclaman como propias, perteneciéndoles todos los derechos implícitos; el mismo argumento es empleado por las autoridades municipales.

Es todos los casos estudiados, cada individuo e instituciones involucradas en conflictos de tierras municipales tienen su propia definición e interpretación del concepto “ejido municipal”. Un ejemplo es la definición de tierras municipales de acuerdo al Alcalde Municipal de Cunén:

*“Es una porción de tierra no cautiva y de uso público; también es considerada, en algunos casos, como bien de propiedad del Estado o de los municipios.” Enfatiza su carácter de uso común: “es una porción de tierra de uso público que no se labra y que permite establecer las eras o reunir los ganados”; sin embargo, se reitera el hecho de que “es propiedad de un municipio o de un Estado”.*⁷⁵

Por otro lado, la Secretaría de Asuntos Agrarios también presenta su propia definición que, desafortunadamente, no ofrece una clara distinción entre ambos conceptos:

75 Presentación del Sr. Alcalde Domingo Camajá Sontay, Alcalde Municipal de Cunén, Quiché, en el Seminario sobre Conflictos de Tierras Municipales, realizado el 29 de julio de 2010.

*“Los ejidos municipales son tierras comunales o tierras municipales de distintas extensiones, utilizadas como tierras agrícolas, reservas de bosques y agua para las comunidades indígenas”.*⁷⁶

Además, añade confusión al término “tierras municipales” como una mera clasificación específica de tierra, mientras que “ejidos municipales” pueden ser tierras comunales, municipales o ambas. Esta es la definición práctica, utilizada por la autoridad que resuelve conflictos de tierras municipales. También se puede observar que la definición de “ejidos municipales” excluye a las comunidades no indígenas.

Por el contrario, el Dr. Silvel Elías, de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala, claramente sostiene que “tierra o ejido municipal, significa tierra del pueblo y no tierra de la municipalidad, mucho menos del alcalde”.⁷⁷ Esta es la misma creencia compartida por la mayoría de comunidades mayas, quienes no pueden aprehender el concepto “tierras del pueblo” bajo un régimen municipal. Asimismo, Juan Ajtzip, un respetado líder comunitario en Santiago Atitlán, argumenta que toda esa tierra llamada “municipal” es “tierra del pueblo”, solamente fue nombrada tierra municipal “cuando los españoles nos dividieron en municipalidades”.⁷⁸

La municipalidad, y el Estado en general, está presionada a proveer a los campesinos tierras para cultivo, pero por falta de información sobre el “ejido” y su extensión, perciben que ya no hay tierra para compartir a la gente, ni siquiera para dar derechos de usufructo o arrendamiento. Hay situaciones en que no se sabe hasta dónde llega el ejido municipal o dónde se ubica concretamente para aprovechar dicho recurso.

Tampoco ayuda que los supuestos administradores del ejido municipal confundan el concepto de tierra comunal; la falta de claridad del concepto también distorsiona el uso de la tierra, lo cual solamente puede resultar en antagonismo, como en el caso de Santiago Atitlán.

76 Presentación de la Secretaría de Asuntos Agrarios en el Seminario sobre Conflictos de Tierras Municipales, 29 de julio de 2010.

77 Presentación del Lic. Silvel Elías de la Fausac en el mismo evento.

78 Contribución de Juan Ajtzip, de Santiago Atitlán, a la discusión del grupo focal “Género y acceso a la tierra”, llevado a cabo el 6 de julio de 2010 en Panajachel, Sololá.

Cuando se le preguntó al alcalde la diferencia entre tierra municipal y tierra comunal (tierra del pueblo), afirmó: “tengo entendido de que un ejido municipal es algo que representa una oportunidad, que representa el pueblo, y una diferencia entre tierra comunal es que la tierra comunal está bajo la custodia y autoridad de la municipalidad, mientras que el ejido reúne a una comunidad [...] dentro del ejido municipal se puede tener tierra comunal siempre y cuando se respete el procedimiento de arrendamiento”.⁷⁹ Claramente, el alcalde tiene una interpretación diferente sobre los dos conceptos; además, en su entendimiento, la tierra comunal está bajo la administración municipal y el municipio tiene el derecho de cobrar pagos de arrendamiento.

Para la municipalidad, la falta de información sobre sus propios ejidos implica que no existe una buena administración de tierras y del patrimonio municipal en general. Si no tienen en cuenta la extensión del ejido, no podrían recolectar impuestos (u otorgarse subsidios) para su mantenimiento o para añadir al ingreso anual del municipio, al desarrollar un proyecto de reforestación o conservación del astillero municipal. En el caso de San Lucas Tolimán, cuando un funcionario del municipio se le preguntó cuánto medía el ejido municipal, después de haberle explicado el concepto, su respuesta fue: “el caso de La Cumbre es tierra municipal-comunal, está arrendada a los vecinos, con un promedio de cuatro cuerdas cada uno”⁸⁰. Este hecho fue verificado con otro encargado en la misma oficina, quien dijo: “Según los documentos sobre el ejido municipal... mide cinco hectáreas. La tierra arrendada es de 250 hectáreas, pero resulta que hay un parque ecológico y la tierra disponible para la misma es de 308 hectáreas”.⁸¹

Se puede observar que el manejo de información sobre el ejido no es consistente y sistematizado dentro del municipio de San Lucas Tolimán. Además, no se considera que la tierra arrendada por el municipio forme parte del ejido municipal: está bajo su administración, por medio de la cual cobra pagos e impuestos. Según los archivos en

79 Manuel Reanda Pablo, alcalde municipal de Santiago Atitlán, entrevista por Mirna Chavajay, realizada el 21 de octubre 2009.

80 Funcionario del municipio de San Lucas Tolimán, entrevista realizada por la autora el 23 de julio de 2009.

81 Funcionario del municipio de San Lucas Tolimán, entrevista realizada por la autora en el municipio de San Lucas Tolimán, el 23 de julio de 2009.

el Registro de Propiedad en Quetzaltenango, San Lucas Tolimán tiene 68.75 caballerías (cerca de 3,000 hectáreas) con 141 desmembraciones, nadie sabe qué pasó con este terreno y cuánto mide actualmente. Al haberle consultado cuánto miden las tierras en arrendamiento que están bajo la administración del municipio, el Secretario Municipal dijo que “son aproximadamente unas 500 caballerías en la montaña”.

La falta de información sobre la naturaleza y la extensión del ejido municipal hace imposible ofrecer terrenos para cultivo u otros usos productivos en forma de arrendamiento, para quienes lo necesitan. Como consecuencia, esto impide al municipio tener otras fuentes de ingreso que puedan contribuir al desarrollo local del pueblo; para ello se habría necesitado un espacio para cultivar y producir alimentos o para construir un mercado. Así, otras áreas que conforman un ejido municipal, como el bosque municipal, también están desaprovechadas, si las autoridades no toman en cuenta que también se encuentran bajo la administración municipal.

Para el pueblo, no saber cuáles son tierras ejidales es una oportunidad para que otras personas fuera de la comunidad aprovechen el uso de ellas para sus propias ganancias. En vez de que se emplee el ejido municipal para el uso y bienestar común, se utiliza para fines privados por parte de terceros o por los mismos empleados del municipio. Esto trae consecuencias negativas para la población local: invasión de terrenos, destrucción de sitios sagrados, tala ilegal y contaminación de fuentes de agua potable.

4.2.2 Falta de capacidad técnica en los municipios

La agrimensura es el proceso de estimar o determinar la magnitud o cantidad de tierra disponible. Es un paso crítico en la división, distribución y titulación de terrenos. A través de la medición, es posible determinar el área y la extensión de tierra para atribuir estas medidas a un tipo específico de tenencia o un determinado uso de la tierra. Parámetros y límites establecidos por la agrimensura y topografía, por lo general, son registrados en los documentos correspondientes: títulos de tierra y certificados de posesión, los cuales indican el cálculo del área total, su ubicación, forma, áreas colindantes, etc.

Antes de la conquista española, y durante un periodo de la época colonial en Guatemala, no existía necesidad de medir la tierra debido a que los límites ya eran respetados por los vecinos, de acuerdo a la tradición comunitaria. Las variables de los parámetros de cada parcela diferían de un bloque de piedra a un árbol, dependiendo de cuál estuviera disponible. Estos “límites” fueron verificados a lo largo de testimonios de vecinos de las parcelas mencionadas. El área total de tierra fue medida con medios tradicionales, disponibles en ese entonces: por pie (un paso), por la longitud del brazo medido por un palo (vara), por el número de cigarros fumados (puros), por mano (cuerda). Todos estos métodos tradicionales de medición luego se convirtieron en un problema, ya que el tamaño del pie de una persona varía con el de otra, lo mismo sucede con la longitud de un brazo, o con el tipo de cigarros fumados; cuando llegaba el momento de verificar la medición requerida para la titulación de tierra, surgían conflictos debido a estas arbitrariedades. La misma tendencia fue observada al establecer límites y parámetros: por ejemplo, si el árbol era talado o arrasado por un desastre natural, o el bloque de piedra era movido debido a la intemperie o la erosión, la ubicación del límite fácilmente podía ser debatida, ya que la señal original se habría perdido. La diversidad de formas de medición de tierra en el pasado creó confusión y se ha convertido en una de las causas de conflictos de tierra en el país.⁸²

A pesar de que el gobierno promovió la aplicación de procedimientos técnicos que garantizaran la correspondencia entre la extensión poseída con respecto al área titulada (*ad mensura*) y la compulsión para solventar esta situación; en muchos títulos antiguos se consignaron porciones de tierras (*ad corpus*), es decir, poniendo énfasis en anotar el área estimada de la superficie del terreno, dejando de aplicar un incipiente o riguroso procedimiento técnico de cualquier época y sin recorrer físicamente todos sus mojones⁸³.

82 Thillet, 67.

83 Chutan y Hernández, 26. En cuanto a medición de tierras, *ad mensuram* significa: “por sus medidas”. Se aplica al caso de la venta de un inmueble con determinación de sus medidas. Al contrario, *ad corpus* significa: “por el cuerpo.” Se aplica a la venta de un inmueble sin indicación de su área y por un solo precio. Fuente: Centro de Información Judicial Argentina www.cij.gov.ar, acceso 01 de julio de 2010.

Hoy día, con la nueva tecnología topográfica como el Sistema de Posicionamiento Global (GPS, por sus siglas en inglés), la medición de tierra ha mejorado y se ha vuelto más precisa. Desafortunadamente, en Guatemala las personas asignadas a realizar la medición no están capacitadas o equipadas para utilizar este sistema. Aunque la Ley del Organismo Judicial (Decreto número 2-89) en su Artículo 20 establece el Sistema Internacional de Unidades (SI)⁸⁴ como el sistema oficial de uso obligatorio en cuanto a medición en todo el territorio nacional, las personas autorizadas para medir terrenos lo hacen a su propia discreción, lo cual no es eficiente y no brinda resultados precisos. Por lo tanto, el número de conflictos provocados por mediciones inexactas e incorrectas no ha disminuido. En muchos casos de conflictos de tierras municipales, la falta de competencia técnica en la medición de tierra es una importante causa de disputas. La Secretaría de Asuntos Agrarios, de hecho, ha señalado que “la *muni* no tiene capacidad o información técnica para adjudicar terrenos concretamente”.⁸⁵

4.2.2.1 La competencia técnica para la medición de tierras en Guatemala

De acuerdo al Registro de Información Catastral (RIC), hay ciertas profesiones⁸⁶ calificadas para la medición de tierra:

- Topógrafo autorizado por el Ministerio de Comunicación o Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación
- Ingeniero Agrónomo
- Ingeniero Civil
- Licenciado en Agrimensura
- Licenciado en Topografía
- Licenciado en Catastro
- Técnico acreditado por el RIC

84 Universidad del País Vasco, <http://www.sc.ehu.es/sbweb/fisica/unidades/unidades/unidades.htm>, acceso 16 de febrero de 2011. El Sistema Internacional de Unidades (SI) es el sistema métrico decimal de siete unidades básicas: metro (longitud), kilogramo (masa), segundo (tiempo), amperio (intensidad de corriente eléctrica), kelvin (temperatura termodinámica), mol (cantidad de sustancia) y candela (intensidad luminosa).

85 Secretaría de Asuntos Agrarios en Quiché, entrevista realizada por la autora en Sta. Cruz, el 1 de septiembre de 2009.

86 Ingeniero Agrónomo Eddy Díaz Visquerra, entrevista telefónica realizada el 4 de octubre de 2009.

Las principales universidades en Guatemala, Universidad de San Carlos de Guatemala (Usac), Universidad Rafael Landívar, Universidad Mariano Gálvez y la Universidad del Valle de Guatemala, ofrecen estudios en ingeniería civil y agronomía. La Usac, por medio de su Centro Universitario de Oriente (Cunori), incluso, ofrece la carrera de Ingeniería y Administración de la Tierra, la cual une agrimensura y topografía. Dentro de las carreras mencionadas, ninguna de las instituciones educativas en Guatemala ofrece específicamente una licenciatura en agrimensura, topografía, ni mucho menos en catastro. La acreditación ofrecida por el RIC depende mayormente del número de talleres o cursos que organiza, en las áreas o municipalidades prioritarias, pero no es otorgada a nivel nacional.

Uno de los primeros pasos requeridos en el proceso de una titulación supletoria⁸⁷ es realizar un boceto-plan de la tierra en cuestión, apoyándose con el conocimiento de un ingeniero agrónomo o, en la mayoría de casos, un ingeniero civil. Una vez los planos han sido elaborados, nadie verifica si la medición es correcta. No existe una institución central que regule este tipo de planes o bosquejos, propuestos a los juzgados para la legalización de los derechos a una propiedad; asimismo, no existe verificación de la validez y precisión de las medidas propuestas. Uno de los ingenieros agrónomos entrevistados para el presente estudio admitió que, a veces, los planos fueron esbozados por colegas que ni siquiera habían visto la propiedad, para obtener ganancias económicas o como un favor personal; por ello, la probabilidad de un error técnico es obviamente alta, aparte de la supuesta “medición” fraudulenta.

Si existe duda sobre la validez topográfica en relación a un determinado reclamo de tierra, las partes interesadas del conflicto pueden acudir a los juzgados. Uno o ambos actores pueden llevar sus propios expertos a realizar una segunda medición en la tierra disputada. Si los resultados de ambos expertos se contradicen, entonces el juez o la jueza llevan a su propio experto. Este podría ser un largo y tedioso proceso, aparte de costoso. Aun así, no existe una autoridad central para estandarizar y verificar las mediciones, ni una institución que

87 El procedimiento legalmente establecido a través del cual el legítimo poseedor de un bien inmueble puede inscribir legalmente sus derechos posesorios, y marcar con ello el inicio del plazo de la prescripción positiva que dé lugar a la adquisición e inscripción de su dominio por usucapión. (Ruth Abigail Rejopachi Carrera, 2007)

regule a los supuestos “expertos en medición de tierras”. Los errores producidos por la falta de conformidad con las normas establecidas de medición como el Sistema Internacional de Unidades, y la ausencia de un cuerpo regulador para el conocimiento técnico avanzado, son factores en muchos conflictos de tierra.

4.2.2.2 Competencia técnica en las municipalidades de Quiché y Sololá

Una simple encuesta para identificar y enumerar al personal que tuviera conocimiento técnico topográfico se realizó en varias municipalidades de Quiché y Sololá, regiones en las que hay conflictos por tierras municipales; en algunas de las municipalidades, para fines de validación de los datos, no se experimentan conflictos pero son colindantes con regiones conflictivas.

En regiones donde hay múltiples casos de conflictos por tierras municipales, como Cunén y Santiago Atitlán, no hay personas contratadas por la municipalidad con conocimientos técnicos avanzados para medir la tierra (como en las profesiones mencionadas anteriormente). En las alcaldías de Uspantán, Santa Catarina Ixtahuacán, Nahualá y San Lucas Tolimán –donde hay al menos un caso de disputa por tierras municipales– existe un ingeniero civil que visita regularmente o un par de veces por semana, dependiendo de la demanda y del pago por parte de la oficina municipal.

La escasez de competencia técnica en una oficina municipal es un problema: en relación con el proceso de donación de tierras, a partir del área total de un ejido municipal, como una “desmembración”. Gente no necesariamente calificada para ejecutar las mediciones lo hacen, aumentando la probabilidad de errores; estas mediciones luego son archivadas e incluidas en el contenido del acuerdo municipal, un documento requerido para la titulación de tierras en caso de desmembraciones.

Sin ayuda técnica, la medición de tierras depende de los síndicos electos en cada municipalidad; asignados a elaborar los planes para la tierra en cuestión, la miden e identifican sus límites y parámetros.

Después de realizar las mediciones y los planos, estos son trasladados al secretario municipal, quien emitirá la documentación necesaria para los fines de arrendamiento o posesión. Desafortunadamente, el síndico es elegido por voto popular y no por mérito, lo cual resulta en síndicos de cualquier profesión, por ejemplo: maestros de escuela con poca o ninguna capacidad técnica para ejecutar labores de medición de terrenos, como en el caso de la municipalidad de Cunén. Cuando se le preguntó al síndico municipal, en Cunén, acerca del procedimiento de la medición de tierra, explicó: “nosotros, como se acostumbra aquí en la cultura, utilizamos la pita, o sea, la cuerda”.⁸⁸

Aparte de ejecutar un trabajo con poco o ningún conocimiento técnico, tampoco reciben oportunidades de una capacitación técnica para ayudarles a realizar correctamente, y con mejor precisión, la tarea indicada. Por eso, “la propia municipalidad emite documentos del mismo inmueble, porque no tienen la parte técnica”.⁸⁹

La falta de capacidad técnica como causa de conflicto ha sido verificada por la Secretaría de Asuntos Agrarios: “Las municipalidades, por cuestiones económicas, no tienen su unidad técnica para velar precisamente por los ejidos municipales, hasta dónde está nuestro pueblo, hasta dónde llega, hasta dónde nos pertenece, qué nos pertenece; por esa razón siempre se dan esas titulaciones supletorias”.⁹⁰

Esta escasez no se limita a la medición de tierras, también se extiende a la destreza técnica para: la administración de su uso, planificación, implementación correcta de proyectos municipales, control del riesgo sobre desastres naturales que pudieran afectar directamente la productividad y estabilidad de la tierra. En cada municipio se encuentra la Oficina Municipal de Planificación (OMP), la unidad para “prestar asesoría y asistencia técnica a la municipalidad en la planificación, tanto en su ámbito interno, al optimizar los recursos municipales, como en la planificación del desarrollo integral del municipio...”.⁹¹ Aunque es la unidad técnica, la capacidad del perso-

88 Leocadio Valerio, Síndico II, Municipalidad de Cunén, entrevista realizada por la autora, el 7 de julio de 2010.

89 Secretaría de Asuntos Agrarios del Quiché, entrevista realizada por la autora, el 1 de septiembre de 2009.

90 Ibid.

91 Fundación Centroamericana de Desarrollo (Funcede), *Manual de la Oficina Municipal de Planificación* (Guatemala: FUNCEDE y Fundación Soros, 2001) 1.

nal, en este sentido, es dudosa: su formación educativa abarca desde un bachiller en ciencias y letras, un administrador de empresas, un maestro de primero básico, etc. Se les pide elaborar el estudio técnico, el análisis de riesgo y el estudio medioambiental por sí solos, simplemente llenando un formulario emitido por instituciones superiores como el Ministerio de Medioambiente y Recursos Naturales (Marn). Sin embargo, en pocos casos recibieron asistencia externa por el Marn o por la Coordinadora Nacional para la Reducción de Desastres (Conred).

4.2.2.3 Consecuencias de la falta de competencia técnica en la medición y planificación del uso de la tierra en las municipalidades

4.2.2.3.1 *Conflictos por límites municipales*

Guatemala es un país donde la mayor parte de los 331 municipios que lo integra no tienen límites definitivos sino provisionales, y en otros ni siquiera se conoce fehacientemente de los provisionales.⁹² Aunque el límite físico del municipio es determinado por el Ministerio de Gobernación (MinGob), con la asistencia técnica del Instituto Geográfico Nacional (IGN), hay casos de desastres técnicos que han provocado conflictos en torno a límites municipales. Uno de los casos más legendarios es el de Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá, en Sololá:

El conflicto entre las municipalidades de Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá

Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá son dos municipios vecinos que comparten el ejido municipal; el derecho de posesión del territorio municipal es compartido por ambos pueblos. El conflicto se originó en 1862, cuando una comunidad de Nahualá, liderada por Manuel Tzoc, inició un proceso para separar a Nahualá del municipio de Santa Catarina Ixtahuacán. Antes de la separación

92 Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y Alimentación (FAO), Situación Agraria, Conflictividad y Experiencias en la Resolución de Conflictos de Tierra en Guatemala (Guatemala: FAO) 66.

de ambos municipios, los poblados que conforman Nahualá eran cantones de Santa Catarina Ixtahuacán. La separación fue el resultado de un proceso en el que las tierras del actual municipio de Nahualá estaban ocupadas y labradas por pobladores de Santa Catarina Ixtahuacán, quienes paulatinamente llegaron a mantener relaciones conflictivas con las autoridades de los distintos cantones.

Las fuentes del conflicto identificadas en este momento son: problemas de las escrituras mancomunadas y límites territoriales. “Los límites de territorio entre ambos municipios son de mucha discrepancia y hasta la fecha [el conflicto] no se ha podido resolver”. Otros sugieren que el conflicto empezó por una disputa violenta entre el gobernador del pueblo Manuel Tzoc y el fiscal de la Cofradía de Santa Catarina Ixtahuacán, Miguel Salquil.

Santiago Tambriz López, de la Asociación Comunitaria de Desarrollo Integral Nahualá (Codein) explicó que el gran problema radica en la limitación geográfica: “estas tierras están mal ubicadas, porque Nahualá y Santa Catarina Ixtahuacán son dos pueblos que comparten terreno. El conflicto en sí es sobre el límite que no existe; por pedazos de tierras que están intercalados”.⁹³ “El error del gobierno fue que nunca delimitaron el territorio de cada uno,”⁹⁴ opinó un vecino de Santa Catarina Ixtahuacán.

Hay supuestos límites físicos establecidos, pero los municipios de Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá están distribuidos en un modo en el que no se puede evitar el conflicto por límites municipales. Ambos municipios están divididos en partes y fragmentos, colocados de tal forma en que se alternan entre sí, como en un rompecabezas.

Nadie realmente puede determinar por qué los municipios están organizados así. La situación en torno a un límite inexistente solamente empeoró cuando el Huracán Mitch causó desplazamiento geográfico de la gente y sus hogares, provocando el traslado de residentes de un municipio a otro en búsqueda de refugio. Debido a que es difícil establecer dónde terminan y empiezan los límites mu-

93 Santiago Tambriz López, entrevista por Mirna Chavajay en el municipio de Nahualá, 25 de agosto de 2009.

94 Vecino de Santa Catarina Ixtahuacán, entrevista por Mirna Chavajay en el municipio de Santa Catarina Ixtahuacán, 26 de agosto de 2009.

nicipales, la gente que vive en estas áreas a menudo llega a una disputa, especialmente sobre el derecho a utilizar tierras comunales y la libertad de movimiento a través de tierras privadas que atraviesan los municipios. Por supuesto, las disputas entre comunidades vecinas también escalan al nivel municipal, entre autoridades ediles que luchan por finalmente establecer la frontera inexistente.

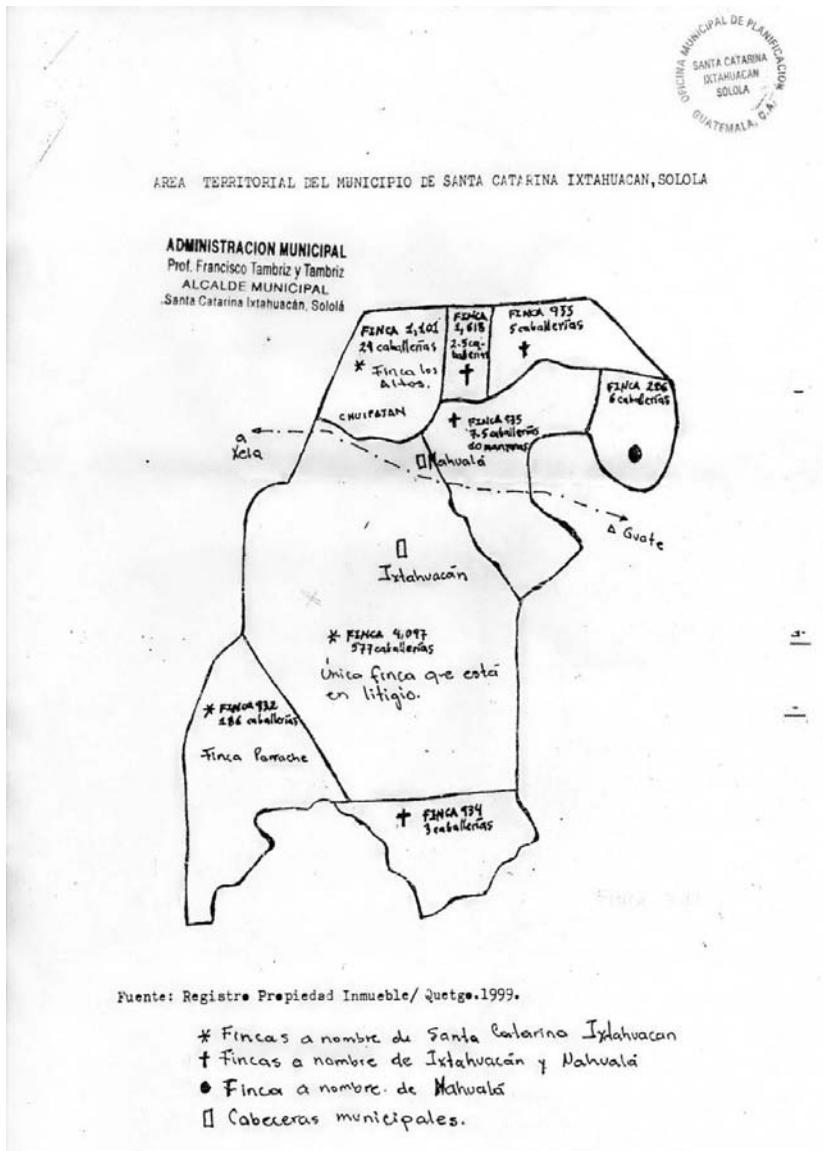


Figura 4.2. Una ilustración presentada por la municipalidad de Sta. Catarina Ixtahuacán que muestra cómo ambos municipios están divididos. Hay cuatro fincas a nombre de los dos municipios.

A lo largo de los años, este problema de límites municipales ha excedido el asunto original, la propiedad o posesión de tierra –que pertenecen parcialmente a Santa Catarina Ixtahuacán y a Nahualá – el conflicto se ha transformado en una disputa sobre otros recursos naturales, como nacimientos de agua y reservas forestales. Algunos nacimientos podían hallarse en tierras de Nahualá que residentes de Santa Catarina Ixtahuacán reclaman como propias. Por otro lado, los residentes de Nahualá alegan que, aunque las comunidades del municipio vecino tienen sus propios bosques para obtener leña, los vecinos de Santa Catarina Ixtahuacán eligen talar los árboles de Nahualá.

Un caso similar al de Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá, en el que un municipio surge de otro, puede apreciarse en Uspantán y Chicamán, Quiché. La falta de competencia técnica y voluntad política han contribuido de igual forma a exacerbar continuamente lo que empezó como una disputa limítrofe. Los problemas de límites entre Chicamán y Uspantán desembocaron en actos violentos entre ambos municipios, supuestamente por estrategias militares⁹⁵.

El conflicto entre las municipalidades de Uspantán y Chicamán

Uspantán era un municipio bastante grande, la gente de la comunidad de Poblaj, por tradición ha pertenecido a él. Cuando se formó el municipio de Chicamán, el 5 de enero de 1984, por Acuerdo Gubernativo 1-84, no se delimitó con exactitud qué terreno le correspondía a Uspantán y cuál a Chicamán; la gente de Poblaj, en la gran mayoría, está avecindada en Uspantán. La delimitación no está clara, dónde pasa la línea divisoria entre los municipios que también cruza la comunidad de Poblaj. El alcalde municipal de Uspantán explicó que “el problema fue que nunca les preguntaron a los residentes de Poblaj si querían ser parte de Chicamán o Uspantán; de repente a las autoridades de Chicamán las están presionando para que sean vecinos de allá”. Territorialmente le pertenece a Chicamán, pero este municipio no les resuelve sus necesidades. Hay muchas comunidades que enfrentan este

95 Funcionario del municipio de Uspantán, entrevista por Mirna Chavajay en el municipio de Uspantán, 4 de marzo de 2010.

dilema, no solo es Poblaj, también hay otras comunidades que se encuentran ubicadas donde supuestamente está el límite municipal: La Concepción, Vara de Canasto, San Vicente, Vara de Canasto Dos, también están en el terreno de Chicamán, pero es la municipalidad de Uspantán quien les provee proyectos de desarrollo, carreteras, escuelas, puentes, etc., y las comunidades incluso participan en las reuniones del Consejo Municipal de Desarrollo (Comude).

Según funcionarios de Chicamán, “el mayor problema es que no hay fondos para hacer la delimitación física de los municipios, se matan entre los mismos vecinos solo por una delimitación que hace falta.” Más allá del problema de la delimitación física, se encuentra también la sospecha de que hay interés por parte de las autoridades municipales de Uspantán en mantener este conflicto, para mostrarles a los pobladores de Chicamán que el municipio no es realmente independiente.

La otra perspectiva es que el conflicto en sí no solo es sobre la delimitación física, abarca también la delimitación “humana”. Hay familias o comunidades que se mueven de una frontera a la otra, dependiendo de dónde se pueda aprovechar más el servicio público:

“Hay algunas comunidades que dicen: nosotros queremos ser de Chicamán; en un principio reconocieron ser de Uspantán pero después, por cuestiones políticas, las autoridades del otro municipio les dijeron: miren, pásense a Chicamán, nosotros les damos ciertos servicios. Al cabo del tiempo, vuelven a regresar y dicen: miren, queremos otra vez regresar a Uspantán, porque Chicamán no nos atiende.”⁹⁶

Con el movimiento constante de la gente, la delimitación física se mueve virtualmente, porque el poder del municipio depende del número de sus habitantes.

En los dos casos mencionados se pudo observar que una débil demarcación de las límites municipales ha causado conflictos entre autoridades municipales y también entre comunidades en múltiples

96 Funcionario del municipio de Uspantán, entrevista realizada por la autora en el municipio de Uspantán, el 20 de julio de 2010.

niveles; a nivel municipal, la cobertura física y humana del poder y la autoridad está correlacionada positivamente al área total del municipio, por lo tanto, si la municipalidad cubre un mayor terreno, tendrá más poder en calidad de recursos naturales, humanos y financieros. Por consiguiente, a los municipios en conflicto les interesa esforzarse para extender sus límites cuanto sea posible. A nivel comunitario, si el municipio cubre una mayor extensión significa una mayor cantidad de tierra para beneficio de las comunidades, ya sea por la producción agrícola o a través de la extracción de recursos naturales como leña y agua. De igual forma, le conviene a las comunidades de ambos lados extender sus parámetros o, en el caso de Uspantán-Chicamán, cambiar alianzas de una municipalidad a otra, simplemente por su autosuficiencia y porque la supervivencia de sus familias y comunidades depende de ello.

Es muy evidente que, a pesar de la relación entre la pobre demarcación de límites municipales y la falta de competencia técnica a nivel topográfico, intereses políticos juegan un gran papel respecto de por qué, a pesar de los años de conflicto, no se resuelven los problemas de límites. De hecho, el Código Municipal establece que este tipo de disputa debe ser arbitrada por el Instituto Geográfico Nacional y el Ministerio de Gobernación. Actores políticos prolongan el conflicto para: demostrar un punto histórico, asegurar votos electorales, obtener beneficios económicos, particularmente cuando recursos naturales (tierras boscosas o nacimientos de agua) están en juego durante la demarcación. Tal es el caso observado en el desarrollo del conflicto fronterizo de Uspantán-Chicamán, cuando un proyecto para una carretera de 24 kilómetros que presentó la Municipalidad de Uspantán ha amenazado la destrucción de las reservas forestales de Chicamán.⁹⁷

97 Carlos Salvatierra, "Guatemala: oposición a proyecto de carretera que amenaza zona selvática," Movimiento Mundial por los Bosques Tropicales, <http://www.wrm.uy/boletin/58/Guatemala.html>, acceso 13 de febrero de 2009.

4.2.2.3.2 *Falta de esclarecimiento sobre la extensión de tierras municipales*

La mayoría de funcionarios en los municipios seleccionados para el presente estudio, con la excepción de los de Cunén, no saben cuánta tierra tiene el municipio como ejido. Algunas aproximaciones fueron ofrecidas durante las entrevistas, pero estas cifras contradicen la información de los documentos hallados en el Registro de Propiedad de Quetzaltenango, como en el caso de San Lucas Tolimán. Otros afirman que no existe ese tipo de tierra, pero ello está fuertemente vinculado al hecho de no conocer el significado del término “ejido municipal”. Para otros, su imaginación no les permite reconocer las oficinas municipales y el mercado público como propiedad municipal. En todos los casos, nadie consideró que las áreas de bosques municipales fueran parte de las tierras municipales.

Numerosos conflictos podrían prevenirse si las oficinas municipales tuvieran cifras y datos exactos sobre las tierras bajo su administración, para que nadie simplemente las ocupara o explotara sin su permiso. Sin embargo, la realidad es que la falta de pericia técnica evita una rendición de cuentas de todas las tierras, bosques y fuentes de agua que componen el ejido municipal. Terceras partes y compañías que se benefician de la extracción de recursos naturales del municipio se aprovechan de esta falta de inventario y rendición de cuentas. Si no hay contabilidad del total de tierras bajo la autoridad municipal, lo mismo aplica para los recursos naturales disponibles; por lo tanto, lo que hubiese sido exclusivo y beneficioso para los residentes de un determinado municipio es de acceso abierto para cualquiera, incluso para compañías mineras, algunas de las cuales son destructivas para la misma región. En el caso de Quiché, las autoridades municipales saben que tienen poco o ningún conocimiento sobre la extensión y composición de terrenos municipales, lo que las hace vulnerables a fraude y abuso por terceros, como el Ministerio de Energía y Minas y compañías mineras del exterior. Este problema se manifiesta en las recientes protestas en contra de la minería y los proyectos hidroeléctricos en la región, los alcaldes municipales declaran que existe “necesidad de socializar los proyectos, para que las comunidades [los] conozcan de primera mano; que se respeten los

recursos naturales y el medio ambiente,”⁹⁸ lo cual demuestra su falta de control y supervisión de sus tierras y otros recursos.

El antiguo alcalde de Cunén, Armando Salazar Martínez, admitió que antes del esparcimiento del conflicto en El Molino y San Siguán (un conflicto que se presentará y analizará en posteriores secciones) nadie sabía realmente cuánta extensión era considerada tierra municipal. Debido al conflicto, una investigación fue realizada por autoridades municipales para calcular el territorio total ocupado por Cunén como ejido municipal: 242 caballerías en total. El alcalde dijo que, si no hubiera sido por el conflicto, la oficina municipal no habría tenido conocimiento de las tierras bajo su administración.⁹⁹

4.2.2.3.3 Desmembraciones imprecisas

Si no hay competencia técnica en las municipalidades, la exactitud de sus mediciones y topografía, cuando se refiere a la desmembración de parte del ejido municipal, es cuestionable. Las tierras desmembradas podrían trasladarse con las de otra propiedad, posiblemente contradiciendo los derechos de propiedad de otra persona o grupo. Un ejemplo documentado por la Secretaría de Asuntos Agrarios¹⁰⁰ es el caso de San Siguán (Cunén, Quiché):

El caso de San Siguán (Cunén)

La municipalidad adjudicó 10 caballerías a la Asociación de San Siguán del Norte aunque, según el estudio técnico que hizo la SAA solo 6 de esas 10 caballerías se pueden ubicar dentro de los límites del ejido de Cunén y dentro de la jurisdicción de dicho municipio. El estudio mencionado muestra que las otras 4 caballerías pertenecen todavía a la Corporación Burgos, que tenía compromiso de venta con la comunidad vecina, San Siguán I. Entonces, la Municipalidad de Cunén desmembró las 10 caballerías para San Siguán del Norte, mientras que la Corporación Burgos vendió cuatro caballerías de la

98 Ministerio de Energía y Minas, “Gobernador y Alcaldes de Quiché reciben información en torno a hidroeléctricas y minería,” Ministerio de Energía y Minas, <http://www.mem.gob.gt> (acceso 28 de septiembre de 2010).

99 Armando Salazar Martínez, entrevista realizada por la autora en Cunén, el 2 de septiembre de 2009.

100 Secretaría de Asuntos Agrarios, entrevista realizada por la autora en Sta. Cruz del Quiché, 1 de septiembre de 2009.

misma área, sumando 14 caballerías; en realidad, y según el estudio catastral de la SAA, los terrenos en cuestión son, en total, 10 caballerías. Los dos grupos, San Siguán del Norte y San Siguán I, hoy día poseen un documento de sus derechos sobre esa tierra, pero con medidas contradictorias.

A causa de las mediciones incorrectas por parte de la municipalidad, el acuerdo que permitió la desmembración posee medidas que superponen las que están indicadas en el documento que hizo la Corporación Burgos para el grupo de San Siguán I. Sin embargo, existe la posibilidad de que hayan 10 caballerías disponibles a desmembrar, que no necesariamente incluyen las de la Corporación Burgos (simplemente no saben dónde están sus esquineros y su ubicación).

Por este motivo, y para mitigar el conflicto entre los dos grupos de San Siguán, la Secretaría de Asuntos Agrarios considera llevar a cabo otro estudio técnico de catastro para verificar o anular las mediciones y la ubicación de la tierra desmembrada. Aunque el conflicto se originó por los intereses opuestos de dos grupos en torno a la adquisición de tierra, este se ha convertido en un conflicto de catastro, “debido a que no están identificados rigurosamente los límites de las diversas comunidades asentadas en tierras municipales, surgen conflictos entre las mismas, careciéndose de una base técnica para resolverlos”.¹⁰¹

101 Programa de Estudios para el Desarrollo Rural de la Coordinación de ONGs y Cooperativas, El Catastro: Instrumento para el Desarrollo Rural (Guatemala: Cooperación de ONGs y Cooperativas, 2001) 13.

Ejido municipal de Cunén

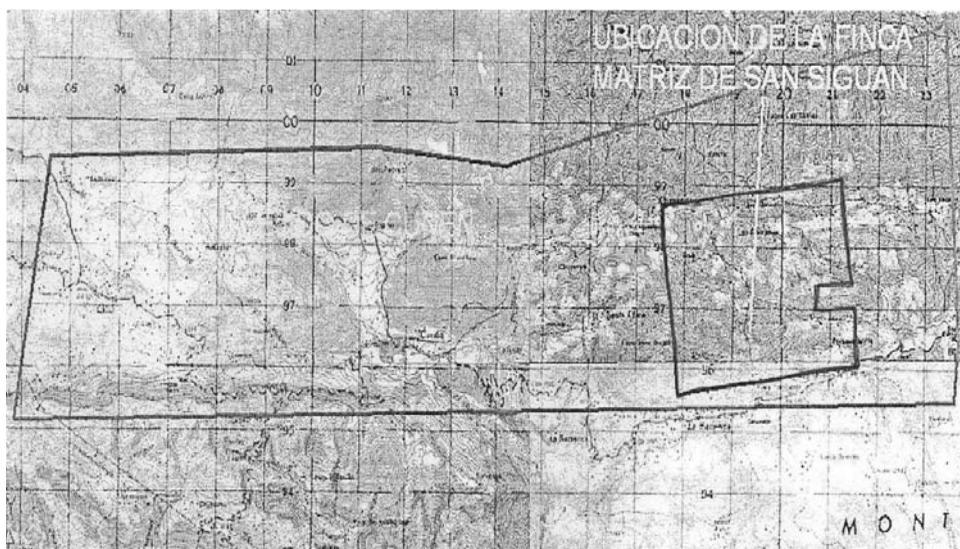


Figura 4.3. Ubicación de la finca matriz de San Siguan dentro de los ejidos de Cunén.

Fuente: Secretaría de Asuntos Agrarios en Quiché.

Cabe mencionar que, a pesar de que la encuesta ha demostrado que en los municipios donde hay más de un caso de conflicto por tierras municipales no hay conocimientos técnicos avanzados, los resultados de la prueba de viabilidad fueron débiles: el grupo de control demuestra que en las municipalidades donde no había un técnico experto disponible para medición de tierra y planificación, tampoco habían conflictos. Esto significa que la competencia técnica pudiera ser una causa de conflicto, únicamente si se combina con otros factores: falta de voluntad política o mal uso de recursos naturales, como en los casos ya mencionados.

4.2.3 Ausencia de administración y gestión de tierras municipales

La administración de la tierra se define como “los procesos de registro y difusión informativa acerca de la posesión, valor y el uso de la tierra y sus recursos asociados”.¹⁰² Dale y McLaughlin (1999) también

102 United Nations Economic Commission for Europe (Unece)(Comisión Económica de Europa de Naciones Unidas), *Land Administration in the Unece Region: Development Trends and Main Principles* (New York and Geneva: Unece, 1995) 20.

se refieren a la administración de la tierra y la gestión de la información como “el proceso de regular el desarrollo, la propiedad, el uso y conservación de la tierra, la acumulación de créditos a través de la venta, alquiler e impuestos sobre la tierra, y la resolución de conflictos relacionados con la posesión y uso de esta”.¹⁰³ La administración de la tierra incluye: gestión de terrenos públicos, documentación y registro de los diferentes derechos del uso de la tierra (incluida la tenencia), control sobre su dominio y uso de los recursos disponibles sobre ella (bosques, nacimientos de agua), y “la administración de aspectos fiscales asociados con los derechos de la tierra, incluyendo impuesto sobre esta, fecha de la venta, tasación con fines múltiples incluyendo gravámenes”.¹⁰⁴ Un buen sistema de administración de la tierra le permite a la entidad administradora, el Estado o la municipalidad, supervisar sus bienes, implementar un sistema eficiente de impuestos, proteger la calidad de la tierra y mantener los recursos naturales presentes en ella, facilitar la planificación y desarrollo efectivos, a nivel costo-beneficio, y reducir el antagonismo.

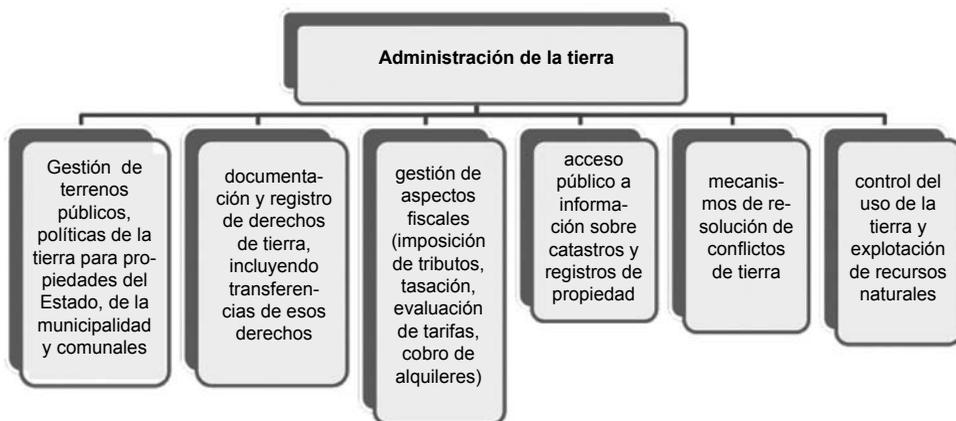


Figura 4.4. Componentes de la administración de la tierra: un modelo

103 Peter Dale y John McLaughlin, *Land Administration Systems* (New York: Oxford University Press, 1999).

104 Land Equity International, *Land Administration: Indicators of Success, Future Challenges* (Wollongong: Land Equity, 2006) 13.

La administración de la tierra es un componente importante de su gestión, definida como “los procesos a través de los que recursos físicos de la tierra son bien aprovechados, sin importar que esta pueda pertenecer al Estado, a una entidad legal o a un particular”.¹⁰⁵ Planificación urbana y rural son algunos de los métodos para gestionar correctamente la tierra, mientras que el cálculo del riesgo ambiental y estudios de viabilidad técnica para proyectos de infraestructura también apuntan en esa dirección: darle una función beneficiosa a la tierra y los recursos naturales mientras que se cuida su sostenibilidad, minimizando así los daños ambientales que conllevan la mala planificación y el mal uso de la tierra.

4.2.3.1 Administración de la tierra en Guatemala

La administración de la tierra es un tema importante en Guatemala pero no se le presta mucha atención, excepto por las pocas intervenciones extranjeras a dicha práctica para reducir la pobreza; la mayoría de estos proyectos asumen que la adecuada administración en este país resultaría en seguridad de tenencia, mayor acceso a tierra, más equidad en su distribución, recolección puntual de impuestos, por mencionar algunos beneficios. El Banco Mundial es una de las instituciones que ha adoptado estas suposiciones y, de hecho, fundó el Proyecto de Administración de la Tierra de Guatemala en 1997, implementado en Petén. El banco calificó el resultado del proyecto como insatisfactorio: “el diseño [...] tenía varios defectos, incluyendo la cuestionable elección de Petén como lugar de la operación”.¹⁰⁶

El proyecto tenía tres componentes: catastro y regularización de la tierra; registro de la tierra y gestión de proyectos. Mientras se enfocaba en la modernización del catastro y el registro de la tierra, esperando que se facilitara la recolección de impuestos y brindara seguridad de tenencia a nivel nacional, ignoró los componentes humanos que administran la tierra en sí, como las autoridades municipales. Aunque el Registro de Información Catastral (RIC) sostiene que tra-

105 Unece, *Land Administration in the Unece Region*, 21.

106 World Bank, *World Bank Support to Land Administration and Land Redistribution in Central America* (Washington: World Bank, 2010) 9.

baja junto a las municipalidades y, en realidad, provee capacitación técnica para el personal de la municipalidad en obras del catastro, únicamente lo hace en los pocos municipios con los que ha laborado. Esta situación no se refleja en todo el país: el Proyecto de Administración de la Tierra solo abarcó Petén.

Aunque el levantamiento del catastro y la modernización de los registros son herramientas vitales en la administración de la tierra, estos componentes son todavía débiles en el contexto guatemalteco, a pesar de los millones de dólares invertidos por el Banco Mundial. Aparte de las fallas en el diseño del proyecto, su implementación fue lenta, matizada por corrupción en distintos niveles y no ha alcanzado los resultados establecidos. El banco señaló que unificar el registro de tierra y el sistema de catastro en una sola institución no podría ser políticamente viable en Guatemala, como lo fue en El Salvador; asimismo, aspirar a la creación de un sistema técnico común para ambas entidades ha sido difícil. Cuando se le consultó al ingeniero Eddy Díaz Visquerria, del RIC, acerca del criterio para seleccionar las áreas en las que se implementaba el levantamiento del catastro, afirmó que “existe el prerrequisito de modernizar el registro de propiedad”¹⁰⁷ antes de que pudiera iniciarse cualquier actividad catastral. Esto significa que la modernización del registro de la propiedad y el trabajo catastral no podrían ser paralelas, lo que complica y retrasa el proceso de creación de un sistema técnico común; por consiguiente, este no podría convertirse en una base sólida para la gestión informativa como lo requieren las buenas prácticas de administración de la tierra.

Guatemala no tiene un único ministerio que gestione y administre su tierra para uso público o privado. Dichas tareas han sido divididas de forma inexacta y no coordinada entre varios ministerios y agencias. Mientras que al Ministerio de Agricultura y Ganadería (Maga) se le adjudica supervisar el uso productivo de la tierra, el Instituto Nacional de Bosques (Inab) gestiona el uso de áreas forestales en los municipios donde aplica el programa Pinfor, excepto en

107 Ingeniero agrónomo Eddy Díaz Visquerria, entrevista por la autora, realizada en el RIC Guatemala, el 24 de febrero de 2009.

las declaradas “áreas protegidas”; allí entra en escena el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) y decide el destino de las áreas forestales y de los recursos naturales allí presentes, incluyendo el uso de la tierra. Conred se encarga, hasta cierto punto, de la gestión del riesgo de desastres durante la construcción de infraestructura (carreteras, por ejemplo), al mismo tiempo que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn) evalúa las amenazas ambientales en los proyectos de administración de tierras municipales y gubernamentales. El Ministerio de Gobernación (MinGob), junto al Instituto Geográfico Nacional (IGN), decide los límites municipales. Cuando hablamos de conflictos de tierra, la Secretaría de Asuntos Agrarios tiene la tarea de investigar y mediarlos, aunque sus decisiones no tienen validez legal. Con la excepción de emergencias o intensificación de conflictos, no existe comunicación directa o coordinación de actividades entre las agencias e instituciones mencionadas.

4.2.3.2 Gestión de la tierra pública

La gestión de tierras públicas es un dominio igualmente descuidado en el sistema guatemalteco de administración de la tierra. A menudo, y en el contexto de disputas por tierra, los terrenos estatales no son objeto de agrimensura o registro, apropiadamente, haciéndolos vulnerables a ocupación o apropiación ilícita. La percepción común sobre las tierras estatales es que son un espacio inmediatamente disponible para ser privatizado o adjudicado y que no le interesa al Estado hallarle un uso productivo. Quienes no tienen tierra están en una constante búsqueda de terrenos estatales; algunas organizaciones campesinas llegan al punto de investigar la ubicación de estos terrenos, para aconsejarles a sus miembros y comunidades aprovecharse de ellos, con la esperanza de que el Estado eventualmente adjudique o parcelé la tierra a los desposeídos. En este caso, hay quienes suponen que incluso parcelas de tierras privadas pertenecen al Estado y las ocupan; otros grandes terratenientes se aprovechan de las mediciones inexactas, y sin registro, de las tierras estatales y tratan de extender los límites de su propiedad. A menos que estos terrenos estatales se conviertan en el foco de un conflicto, por lo general son reconocidos que la mayoría de estos son ociosos o subutilizados, una

condición que en Guatemala no debería existir, debido al alto porcentaje de familias y comunidades sin tierras.

A pesar de que el municipio tiene la autonomía de utilizar y distribuir las tierras municipales,¹⁰⁸ carece de un sólido aparato legal para administrar y gestionarla. Muy poco se menciona en el Código Municipal acerca de cómo sus terrenos deben ser administrados, excepto en el Artículo 22: “cuando convenga a los intereses del desarrollo y administración municipal... el Concejo Municipal podrá dividir el municipio en distintas formas de ordenamiento territorial internas,”¹⁰⁹ mientras que los Artículos 24 y 25 mencionan cómo resolver conflictos sobre límites municipales y jurisdicción entre comunidades. El Artículo 35, que contiene las Competencias Generales del Concejo Municipal, menciona que esta última institución tiene la capacidad de abordar “la fijación de rentas de los bienes municipales, sean estos de uso común o no; la elaboración y mantenimiento del catastro municipal en concordancia con los compromisos adquiridos en los Acuerdos de Paz y la ley de la materia, y la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio,”¹¹⁰ entre otras actividades. El Artículo 68 vagamente describe la gestión de recursos naturales, solo menciona la necesidad de promoverla. En general, la municipalidad, a través de acuerdos municipales emitidos por el concejo municipal, tiene la discreción para administrar las tierras municipales; no existe un solo reglamento para la gestión y administración de tierras municipales en todo el país.

Hay otros instrumentos, tales como la Ley Preliminar de Urbanismo, Ley de Parcelamientos Urbanos, Ley de Asentamientos Urbanos, Ley Reguladora de Procedimientos de Localización y Desmembración de Derechos sobre Inmuebles Proindivisos, que deberían guiar la administración de tierra en las municipalidades; sin embargo, estos mecanismos se refieren al desarrollo y planificación de áreas urbanas (incluidas propiedades privadas y públicas) para controlar

108 **Autonomía.** “En ejercicio de la autonomía que la Constitución Política de la República garantiza al municipio, este elige a sus autoridades y ejerce por medio de ellas, el gobierno y la administración de sus intereses, obtiene y dispone de sus recursos patrimoniales, atiende los servicios públicos locales, el ordenamiento territorial de su jurisdicción...”. Congreso de la República de Guatemala, *Código Municipal de 2002*, Título 1, Art 3.

109 *Código Municipal de 2002*, Artículo 22.

110 *Código Municipal de 2002*, Artículo 35.

el crecimiento urbano, sin consideración de áreas rurales del municipio y no especifican la administración y gestión del ejido municipal. Además, esas leyes son antiguas y desactualizadas; ya no son adecuadas para la situación actual de las municipalidades.

A partir de entrevistas realizadas sobre gestión y administración de tierra en Quiché y Sololá pareciera que la Oficina Municipal de Planificación (OMP) se concentra en la gestión de tierras públicas; sin embargo, se limita a la planificación e implementación de proyectos municipales erigidos en tierras municipales. En conjunto con el Concejo Municipal, la OMP decide qué proyecto debería iniciarse. Ninguno de los principales funcionarios¹¹¹ de la OMP conoce con exactitud el área y la extensión de las tierras municipales, ninguno de ellos pudo brindar información precisa sobre las áreas boscosas ni el número disponible y la ubicación de nacimientos de agua; no obstante, pudieron mencionar la cantidad de escuelas, centros de salud, mercados, terminales de autobuses y otro tipo de infraestructura, sin la información correcta sobre la tierra que esta ocupa. La administración y gestión de tierras, en este nivel, son percibidas como “poner reglamentos, por ejemplo: arreglar las distancias de las calles; identificar lugares de riesgo en los áreas rurales y zonas periféricas”.¹¹² A veces, cuando hay un proyecto importante, la Gobernación Departamental o la entidad interesada envía un ingeniero o un técnico calificado; aun así, deben lidiar con sus evaluaciones subjetivas: impacto ambiental, riesgo de desastres, llenando formularios emitidos por las agencias gubernamentales respectivas. Tales formularios le preguntan al personal no técnico cómo podrían estimar, por ejemplo, la amenaza de tormentas tropicales e inundaciones¹¹³ al calificar la amenaza como “ausente”, “mínima”, “moderada” o “severa”, sin verdaderamente especificar qué tipo de datos técnicos conforman cada categoría.

111 Entrevista de los encargados de la OMP en los municipios de Sololá, Santiago Atitlán, Cunén, Uspantán, Chichicastenango, Sta. Cruz del Quiché.

112 Francisco Baquín, encargado de la OMP en Sololá, entrevista realizada por la autora en el municipio de Sololá, el 05 de julio de 2010.

113 El formulario es del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn): Boleta de Identificación y Evaluación de Riesgo en Proyectos de Inversión Pública.

En algunos casos, como en Cunén, la administración de tierras municipales recae completamente en la discreción del síndico municipal,¹¹⁴ dos de ellos son elegidos en cada régimen electoral. Al síndico se le entrega la responsabilidad de medir tierras, redactar y verificar la lista de arrendatarios y cobrar el alquiler de la tierra. Los síndicos no son técnicamente competentes para la medición de tierra, pero se aseguran de mantener actualizada sus listas de arrendatarios y cobrar efectivamente los alquileres.

4.2.3.3 Documentación y registro de los derechos de la tierra, incluyendo la transferencia de derechos

Factores de los conflictos de tierra citados por el Registro de Información Catastral (RIC) durante el proceso de trabajo catastral: predios no inscritos en el Registro General de la Propiedad, venta duplicada, duplicación de documentos,¹¹⁵ por mencionar algunos. Hasta la fecha, una gran cantidad de terrenos públicos y privados permanecen sin titulación, mayormente debido al difícil proceso que demanda registrar la tierra. Por ejemplo, existe el requisito de leer y escribir español para registrar la tierra, ya que el registro y las planillas de procedimientos están en este idioma, en un país en el que hay una tasa de analfabetismo de 52%, aproximadamente 2.5 millones de habitantes¹¹⁶(la tasa porcentual más alta en toda Centroamérica). El Banco Mundial sostiene que “el proceso de registro de tierra dificulta a los pobres el acceso [...]. Este sistema es anticuado, ineficiente, excesivamente centralizado, complicado y fue dirigido por oficiales corruptos”, sin mencionar que “la inscripción requiere que compradores y vendedores tomen acciones costosas”.¹¹⁷ Escobar Armas y Escobar Noriega hicieron una observación similar acerca de este costoso procedimiento, en su estudio sobre derechos de propiedad en Guatemala, en relación al registro de la propiedad.¹¹⁸

114 Mariano Rodríguez Camajá, encargado de la OMP en Cunén, entrevista realizada por la autora en el municipio de Cunén, el 20 de julio de 2010.

115 Registro de Información Catastral (RIC), Guatemala, “El catastro como herramienta para la titulación de tierras en Guatemala (Caso Petén),” en http://www.catastralatino.org/documentos/Cartagena/PONENCIAS/RIC_Guatemala.pdf, acceso 11 de octubre de 2010.

116 Inforpressca, “Situación Actual de Analfabetismo en Guatemala”, <http://www.inforpressca.com/pachalum/educacion.pdf>, acceso: 12 de octubre de 2010.

117 World Bank, *World Bank Support to Land Administration and Land Redistribution in Central America*, 5.

118 Carlos Escobar Armas y Lorena Escobar Noriega, *Derechos de Propiedad* (Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales y Empoderamiento Legal de los Sectores Pobres, 2004) 6.

Aparte de los problemas comunes sobre las mediciones o ubicaciones indicadas en las planillas de inscripción (podrían ser incorrectas o inexactas), también está el requerimiento de presentar un bosquejo (croquis) con las mediciones o ubicación para describir físicamente esta información en un determinado parcelamiento. En la mayoría de intentos de hacer un boceto, no hay medidas pero los lotes colindantes están especificados. Esto dificulta verificar si el título corresponde a la tierra en cuestión. La evidencia de cálculos preliminares, en estudios de registro requeridos para proyectos catastrales pilotos, demuestra que “más del setenta por ciento del territorio nacional tiene problemas de ubicación e inscripción de derechos reales en el Registro de Propiedad”.¹¹⁹

Problemas y dificultades al registrar propiedad es una de las causas de la falta de seguridad jurídica que afecta a personas de todos los estratos sociales, tanto a quienes poseen terrenos como a los desposeídos. También disminuye el acceso a la tierra, ya que no se puede verificar cuándo esta todavía se encuentra disponible, no sólo debido a la gran cantidad de tierra no registrada, sino también por el desconocimiento de las mediciones y ubicación de las parcelas disponibles.

En los casos de Quiché y Sololá, la municipalidad de San Lucas Tolimán admite que sus terrenos no están registrados: “el ejido municipal tiene escritura pública pero no está titulado”.¹²⁰ Esta afirmación, sin embargo, fue desmentida por el Segundo Registro de la Propiedad en Quetzaltenango, el cual muestra que San Lucas Tolimán ha registrado en su ejido municipal un área total de 61 caballerías, 47 manzanas y 5 031 varas cuadradas¹²¹, aunque lo hizo a través de un método un tanto caótico en el cual nadie pudo realmente calcular la tierra total restante, luego de 114 desmembraciones registradas hasta el 2001. En el caso de San Siguán, en Cunén, aunque la municipalidad ha otorgado una desmembración de 10 caballerías a la comunidad, posteriormente registrada con una escritura pública y

119 Carlos Alejandro Cabrera del Valle, “Política Agraria y Desarrollo Rural en Guatemala: Visiones para una Agenda de Estado,” ponencia en el Taller Regional de Problemas de Tierra en América Latina y Caribe, 19 al 22 mayo de 2002 en Pachuca, México.

120 Funcionario del municipio de San Lucas Tolimán, entrevista realizada por la autora en San Lucas Tolimán, el 23 de julio de 2009.

121 Título del ejido municipal de San Lucas Tolimán, Finca número 2118, Folio 266, Libro 15 de Sololá, ubicado en el Segundo Registro de la Propiedad en Quetzaltenango.

debidamente inscrita en el Registro de la Propiedad, es difícil señalar la ubicación física de estas 10 caballerías tituladas; tal condición alimenta el debate acerca de si dicho espacio se traslapa con los límites de otras comunidades y propiedades privadas de la familia Botrán. En Santiago Atitlán, poseer una escritura pública pero no títulos de propiedad ha atizado los conflictos dentro de las comunidades y las municipalidades, ya que no se define quiénes tienen más derechos sobre un determinado terreno o recurso natural.

4.2.3.4 Gestión de aspectos fiscales

La gestión de aspectos fiscales se refiere a la imposición tributaria, gravámenes, evaluación de tarifas, cobro de arrendamiento de tierras, etc. La tierra como un recurso valioso trae consigo retribuciones financieras, que también aplican a terrenos municipales. De acuerdo a los Lineamientos de Naciones Unidas sobre la tierra,¹²² cualquier sistema de tributación sobre la tierra debe:

- Responder a objetivos sociales claramente definidos
- Incrementar significativamente la cantidad de rentas públicas
- Estar bajo el control exclusivo de una autoridad gubernamental
- Ser administrado en una forma que el público comprenda y perciba como justa
- Tener una forma simple y barata de cobro
- Estar diseñado para que sea difícil evitar los pagos
- Distribuir la carga tributaria de forma equitativa en toda la comunidad
- Fomentar el buen uso de los recursos

Un sistema eficiente de tributación de la tierra definitivamente requiere de una referencia para sustentar su gravamen. Tal requisito es un catastro fiscal que identifica y ubica todas las propiedades sujetas a pagar impuestos, incluyendo clasificación y uso, nombres de los propietarios, ganancias, etc. Los impuestos deben serle cobra-

122 United Nations Economic Commission for Europe (Unece), *Land Administration Guidelines*, 38.

dos regularmente al contribuyente, y a este se le debe informar con detalle lo que necesita pagar. También hay un sistema de sanciones, en caso los requerimientos tributarios no sean alcanzados. Este mismo mecanismo debe ser igualmente observado al cobrar el arrendamiento de tierras, especialmente sobre el uso de tierras públicas.

En Guatemala, no pagar el impuesto sobre propiedades por lo general no lleva a un proceso legal.¹²³ La Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles o Iusi (Decreto 15-98) prescribe las modalidades de cobro y pagos de impuestos sobre propiedades e indica que las municipalidades se benefician directamente de estas rentas públicas, no obstante la estipulación “para aquellas municipalidades que no poseen capacidad técnica y administrativa para recaudar y administrar el impuesto, el Banco de Guatemala [...] acreditará lo recaudado para la administración tributaria”,¹²⁴ expresa la incapacidad de ciertas municipalidades para cobrar y aplicar impuestos de propiedad por su cuenta. La aparición del Iusi ha expuesto las deficiencias estructurales del sistema tributario guatemalteco, el cual entra en conflicto con otras leyes como las del Código Tributario, el Código Municipal y la Ley de lo Contencioso Administrativo, que estipulan el cobro de impuestos a partir de tierras parceladas y patrimonios.

La mayoría de la población local, en cualquier municipio, no cree en pagar el Iusi; particularmente en los municipios en los que hay una fuerte población indígena y tradicional, que cree tener el control completo de la tierra “supuestamente municipal” (ya que considera a todos los terrenos como tierras comunales), la noción de pagarle a la oficina municipal, representada por el alcalde, es inconcebible. Este es el caso de Santiago Atitlán donde el pago del Iusi se convirtió en uno de los temas más escandalosos en las múltiples capas de conflictos por tierras municipales. Debido a que los habitantes de este municipio perciben toda la tierra como “del pueblo”, no encuentran sentido en “pagarle al alcalde” por la tierra que les pertenece y que no le compete a él en lo absoluto.¹²⁵ Luego de una serie de reunio-

123 World Bank, *World Bank Support to Land Administration and Land Redistribution in Central America*, 15.

124 Congreso de la República de Guatemala, *Ley del Impuesto Único sobre Inmuebles* (Decreto 15-98), Artículo 2.

125 Resultado de un taller de análisis de conflicto con el grupo Cabecera del Pueblo, Pascual Chávez Tzina en Santiago Atitlán, el 26 de septiembre de 2009.

nes con los líderes tradicionales tzutujiles, y con representantes de la comunidad, el alcalde declaró que nadie estaba sujeto al pago del controversial impuesto de tierra.

Otro tema relacionado al pago de este impuesto es la falta de transparencia respecto de la municipalidad y la forma en que administra las rentas públicas. Nadie sabe cómo y dónde se invierte, lo cual aumenta la interrogante respecto de si en realidad debería pagarse el Iusi. Existe la impresión popular de que los pagos de impuestos sobre la tierra únicamente llegan a los bolsillos de sus supuestos administradores, en este caso, los funcionarios municipales, quienes son los mismos destinatarios de los pagos de arrendamiento de tierras.

El pago del Iusi no es una garantía de ingresos para las municipalidades. López Bartlett de la Universidad Francisco Marroquín, observó que “solo el 25% del total de las municipalidades del país administran, recaudan y cobran el Iusi. A pesar de ser un número reducido [...] su poco tiempo de implementación está causando conflictos de grandes magnitudes desde el punto de vista jurídico y económico”.¹²⁶

4.2.3.5 Acceso del público a información sobre el catastro y los derechos de propiedad

El proyecto de catastro en Guatemala, implementado por el RIC a través del financiamiento del Banco Mundial y de los gobiernos de Alemania, Noruega, Suecia, España, los Países Bajos y Suiza, apenas está completo y no necesariamente tiene un enfoque sistemático al levantamiento del catastro. Desde su implementación en 2000, ha logrado registrar información catastral solo en 8 departamentos de Guatemala: Izabal, Escuintla, Alta Verapaz, Baja Verapaz, Chiquimula, Zacapa, Sacatepéquez y Petén¹²⁷, y ni siquiera ha terminado el tra-

126 Óscar Federico Augusto López Bartlett, “La inaplicabilidad de la Legislación Tributaria al administrar las municipalidades el Impuesto Único sobre Inmuebles,” *Tesis de Licenciatura* (Guatemala: Facultad de Derecho de la Universidad Francisco Marroquín, 1997) 1.

127 Katja Winkler, *Estudio de seguimiento al proceso de implementación del Registro de Información Catastral* (Guatemala: Cnoc, Congcoop y Idear, 2009) 3.

bajo en cada departamento, sino que ha elegido un puñado de municipios, dependiendo de cuál de ellos quisiera financiar el donante. Si no hay donante que desee financiar un determinado departamento o municipio, el trabajo catastral simplemente no se realiza. Además, no hay una explicación lógica externada respecto del motivo por qué el RIC solo trabaja en los departamentos mencionados, excepto por razones financieras. Como en el caso de Quiché y Sololá, el levantamiento del catastro no es previsto; aparte de la escasez de financiamiento existe el prerrequisito de la modernización del Registro de Propiedad en Quetzaltenango. El acceso del público a la información del catastro todavía es difícil. Aunque fue incluido en las estipulaciones del proyecto del Banco Mundial, portales informáticos para información catastral todavía no están disponibles en las oficinas del RIC y el sitio web institucional está incompleto y no ofrece suficiente información sobre proyectos catastrales.

Tomando en consideración este prerrequisito, podrían transcurrir décadas antes de que el trabajo catastral inicie en Quiché y Sololá, así como en otros municipios cubiertos por el RGP en Quetzaltenango. Un alto porcentaje de titulaciones todavía se podían hallar en grandes libros empastados, la mayoría de ellos redactados a mano y distribuidos desordenadamente. Estos libros, que contienen información valiosa, se guardan en un cuarto específico (dependiendo del departamento al que compete), algunos podían apreciarse apilados unos encima de otros o tirados sobre el piso. Algunos registros de tierra ya están digitalizados, pero estos solo representan un pequeño porcentaje de lo que debería ser sistematizado y modernizado. Si alguien busca el título de una determinada propiedad o lugar, a menos que la persona interesada sepa exactamente el correspondiente libro, folio o número de finca, la información no se le podría extender. En este caso, si uno desea verificar la propiedad de un determinado terreno, solo si se tiene la información de antemano (lo cual es difícil en la mayoría de casos), no hay forma de hacerlo.

Mientras se investigaban las tierras municipales de San Lucas Totulimán, solo se halló información parcial. Debido a las 114 desmembraciones conocidas hasta el 2001, el registro fue dividido. La otra mitad no fue hallada. La lista de desmembraciones fue realizada de

muchísimas formas: a mano, algunas de ellas comprimidas en una página, listadas en cualquier espacio libre. No se puede calcular el área restante luego de todas las desmembraciones. En el caso de las tierras municipales de Cunén, la persona responsable del departamento de Quiché se rehusó a buscar el mencionado registro a menos de que se dieran las cifras exactas de libro, folio y finca; se le dijo a la autora que regresara una semana después, con una carta oficial solicitando dicha información. Aparte de este obstáculo, si se tiene la suerte de encontrar el registro de tierra que busca, debe pagar una tarifa de cinco quetzales para ver el libro. Las fotocopias no están permitidas, excepto si se cuenta con una carta autenticada por un abogado y notario. Esto significa que cualquier persona que no tenga acceso a los recursos económicos para pagar a un notario o un viaje a Quetzaltenango, no tendrá acceso a información de registros de tierra y derechos de propiedad.

Estas dificultades a nivel individual también tienen graves implicaciones para la gestión de información y conocimiento a nivel municipal: esta requiere de inversiones costosas de tiempo y atención hacia los registros de tierra, traspasos de tierra (como en el caso de las desmembraciones) y la tarea de calcular de nuevo el área total de tierra considerada como municipal que se deberá gestionar y administrar. Frecuentemente, los funcionarios municipales no tienen tiempo de actualizar este tipo de información. A menos que la información exacta sobre la ubicación de las tierras municipales registrada esté disponible, es difícil averiguar si estas tierras se titularon en realidad, como en el caso de San Lucas Tolimán, donde un funcionario asume que el ejido municipal no se ha titulado. Así, las dudas de la población local –respecto de si alquilan tierras municipales– no se pueden disipar: si la Municipalidad de San Lucas Tolimán es en realidad la dueña legítima de La Cumbre habría un conflicto entre los arrendatarios y el alcalde municipal. Uno de los arrendatarios¹²⁸ de La Cumbre, afirma que hace 10 años habitantes solicitaron la escritura de la tierra, sin éxito; asimismo, durante la administración del presente alcalde, una comisión volvió a solicitar la escritura: ni siquiera obtuvieron una entrevista con el alcalde.

128 Vecino de la Cumbre, entrevista realizada por la autora en San Lucas Tolimán, el 21 de julio de 2009.

Aunque se intentó verificar los derechos de propiedad y posesión sobre la tierra en cuestión, las autoridades municipales no estuvieron dispuestas a mostrar documentación para resolver el conflicto. Si las autoridades tienen el título o no, es un tema sin resolver, e intentos de verificarlo, a través del RGP en Quetzaltenango, han resultado inútiles.

4.2.3.6 Disputas por tierra y mecanismos de resolución

Solo hay una agencia en la actualidad asignada a los mecanismos de resolución de conflictos sobre tierras: la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), dividida entre dos líneas principales de acción, la Subsecretaría de Política Agraria y la Subsecretaría de Resolución de Conflictos. Su función es principalmente de asesoría y sus decisiones sobre cómo resolver un conflicto no tienen validez legal, aunque la evidencia de estudios socioeconómicos y catastrales, y los estudios sobre archivos/registros podrían utilizarse como evidencia en un juzgado (cuando las partes involucradas deciden recurrir a las vías legales para encontrar una solución). La SAA también ofrece servicios de mediación, aunque en algunas municipalidades también hay centros de mediación que brindan alternativas no legales para resolver el conflicto. Debido a la insuficiencia de recursos humanos y a problemas financieros, la SAA mantiene una enorme acumulación de casos sin resolver. Una entrevista con esta entidad en Quiché, en el 2009, especificó que tenían 63 casos resueltos y una reserva de 312 casos sin resolver.¹²⁹

En relación a casos de conflictos por tierras municipales, son de los más difíciles de manejar para la SAA debido a que no se ha estudiado en profundidad en qué consisten los ejidos.¹³⁰ Hay muchos casos de conflictos registrados en estas instituciones, sin embargo, también hay numerosos conflictos de terrenos municipales sin registrarse, especialmente en Quiché. Problemas asociados con ello, y que provocan conflictos de todo tipo, son: emisión de titulaciones supletorias prohibitivas, disputa de derechos, abogados que extien-

129 Jacinto López, Coordinador de la SAA en Quiché, entrevista realizada por la autora en Nebaj, el 1 de enero de 2009.

130 Jacinto López y Luis Brito, SAA en Quiché, entrevista por el autor en Sta. Cruz, 15 de octubre de 2009.

den documentos pertinentes a través de una declaración jurada, conversión de fincas privadas a ejido municipal, ocupación de tierras municipales. Por cada 200 casos aproximados que se registran en la SAA de Quiché, 150 de ellos son conflictos de tierras municipales.¹³¹ Causas resaltadas por esta entidad son: el desconocimiento de la municipalidad sobre el área catalogada como ejido municipal, y que la municipalidad no ejerce control sobre estas tierras, como en el caso de Cunén.

De acuerdo a los resultados del estudio de la SAA sobre el conflicto, y sus decisiones sin validez legal, algunos de los actores no reconocen la resolución de la disputa si los resultados no les favorecen, lo cual empieza otra vez el conflicto. Sin embargo, también hay una gran cantidad de conflictos de tierras municipales donde la única esperanza de resolver un conflicto es por medio de la intervención de la SAA. Aunque sus decisiones o fallos no tiene validez legal, todavía son respetados en su área de trabajo y es una institución confiable, sin sesgos, para brindar alternativas de resolución de conflictos.

La municipalidad en sí no ofrece algún tipo de mecanismo para resolver disputas porque es uno de los protagonistas en todos los casos de conflictos de tierras municipales. En algunos municipios donde las tradiciones mayas son fuertemente respetadas, estas no se demuestran porque creen que las disputas por tierra con la municipalidad solo pueden ser resueltas por vías legales.

4.2.3.7 Control del uso de la tierra y explotación de recursos naturales

Los tipos de usos mayores de la tierra en Guatemala son: cultivos anuales y perennes; pastos naturales y cultivados; bosques: conífero, latifoliado y mixto, dentro del mismo grupo se incluyen el bosque secundario (arbustal) y los charrales y / o matorrales; humedales, con y sin cobertura boscosa; cuerpos de agua, incluidas aquellas áreas con embalses; centros poblados (áreas urbanas), y otras áreas: procesos de extracción de minerales, playas, rocas expuestas, etc.¹³²

131 Luis Brito, SAA Quiché, entrevista realizada por la autora en Sta. Cruz, el 15 de octubre de 2009.

132 Universidad Rafael Landívar, Perfil Ambiental de Guatemala: Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática (Guatemala: URL, 2004) 49.

En los municipios abarcados por este estudio en Quiché y Sololá, no hay evidencia de planificación sobre el uso de la tierra ejercida por las oficinas municipales. Dependiendo de los fondos disponibles, algunas parcelas de tierra municipal pueden utilizarse para diversos proyectos: escuelas, centros de salud, mercados, entre otros.

Antes de que los conflictos por tierras municipales en Cunén alcanzaran su punto más álgido, las autoridades municipales no conocían la cobertura total del ejido, por lo cual sus 242 caballerías fueron subutilizadas. Mientras la municipalidad descubría la identidad del dueño real de la tierra ocupada por la comunidad de El Molino (en este caso: el propio municipio), empezó a considerar cómo podría utilizarse esta tierra. Sin haber resuelto, en primer lugar, el conflicto entre la comunidad y el supuesto dueño del terreno, la situación ha empeorado y la comunidad ahora utiliza nuevos argumentos, como la supuesta avaricia del ayuntamiento al gozar los beneficios de las tierras municipales.

Debido a las desmembraciones otorgadas por las autoridades anteriores y, ahora, con la fuerte presencia de las comunidades de El Molino y El Astillero que también reclaman la propiedad municipal, Cunén intenta distribuir totalmente las parcelas del ejido municipal ignorando la opción de otorgar derechos de propiedad a los actores interesados. De acuerdo a Agustín Pu, miembro del Concejo Municipal de Cunén, “se podría dar derecho de propiedad a la gente, pero no se conforman con nada, siempre quieren más y más; lo peor es que hay gente que tiene más terreno, otros muy poco... entonces [se] crean problemas”.¹³³ Producto de los conflictos en El Molino, El Astillero y San Siguán, la población local ha averiguado el número exacto de caballerías que Cunén tiene como ejido municipal; por lo tanto, suponen que dentro de las 242 caballerías todavía existe mucho por repartir. Aunque las autoridades municipales de Cunén sostienen la necesidad de preservar las tierras municipales restantes, no hay un plan exacto respecto de cómo maximizar su uso y un plan para gestionarlas, excepto implementar algunos pequeños proyectos de infraestructura. Lo mismo aplica para los recursos naturales

133 Agustín Pu, Concejo Municipal de Cunén, entrevista realizada por la autora en el municipio de Cunén, el 6 de septiembre de 2009.

que se encuentran dentro de los límites del ejido municipal: no hay control sobre las áreas boscosas y los nacimientos de agua, solo cuando un grupo no identificado de habitantes ocupó y aprovechó estos recursos, las autoridades municipales se consternaron y alarmaron por el supuesto impacto de estos habitantes sobre el deterioro de los recursos naturales del municipio.¹³⁴

4.2.3.7.1 CAMBIO DEL MODO DE PRODUCCIÓN DE LA TIERRA

En varias entrevistas con grupos campesinos que luchaban por su derecho a obtener posesión y, eventualmente, propiedad de algunas partes del ejido municipal de Cunén, se descubrió que la tenencia de tierra en el ejido municipal no era significativa sino hasta que descubrieran su valor para la agricultura. No era relevante cómo habían sido utilizadas y ocupadas estas tierras hasta que los líderes comunitarios descubrieron su alto potencial para la cosecha de vegetales, más allá de mantener su autosuficiencia alimentaria, la cual se logró en la década de 1970 con la llegada de los awakatekos.¹³⁵ A partir de ese momento, grupos de familias que trabajaban para la familia Bostrán empezaron a disputar estas tierras, reclamándolas como pago por labores no remuneradas a lo largo de varias décadas.¹³⁶ Cuando el municipio supo que las tierras reclamadas por los grupos mencionados eran parte del ejido municipal, el problema se convirtió en suyo. Esto implica que la probabilidad de existir conflicto por tierras municipales es alta cuando tierras ociosas permiten generar ganancias rápidamente.

4.2.3.7.2 USO DE LOS BOSQUES MUNICIPALES: ¿QUIÉN ES RESPONSABLE?

La gran cantidad de hogares rurales que dependen de la leña para cocinar y obtener calefacción ha provocado que el uso de los bosques municipales esté medianamente regulado. En algunos municipios hay guardabosques presentes. Algunas municipalidades reciben

134 Conversación entre el síndico primero de Cunén, Leocadio Valerio Canto Bach y el Coordinador Regional del CUC, Maximiliano Pérez Lúx, en el municipio de Cunén, 20 de julio de 2010.

135 Originarios del municipio de Aguacatán, en Huehuetenango.

136 Canek, "Estudio de Caso: Bostrán y el pueblo k'iche de Cunén" del Foro Diversidad Cultural y Desigualdad Estructural, Ciudad de Guatemala, 28 y 30 de agosto de 2008.

asesoría del Inab para el mantenimiento de bosques municipales, pero solo cuando hay un Proyecto de Incentivo Forestal (Pinfor) en la región. Aparte de eso, las autoridades ediles manejan a su discreción los bosques municipales, lo cual podría resultar en abuso de poder y recursos, como talar para beneficio propio.¹³⁷ Si estas prácticas continúan sin ser expuestas, la gente que vive en tierras municipales podría ser desplazada para evitar conflictos de intereses, lo que preocupa a algunos residentes de El Astillero en Cunén. Dentro del mismo grupo de esta región existen diferentes opiniones sobre cómo la municipalidad de Cunén cuida el bosque municipal: algunos afirman que, de hecho, sí hay guardabosques pero que no los han podido localizar en ninguna parte; otros alegan que las comunidades cuidan ellas mismas los bosques municipales; hay quienes reconocen la existencia de una prohibición de la tala de árboles, pero que (no obstante) sí se permite recolectar ramas y trozos secos de madera. También hay individuos que afirman haber visto tala árboles del bosque municipal, bajo órdenes del alcalde, aunque hubiera sido para proyectos comunitarios.

El caso del Astillero (Cunén)

Un grupo de aproximadamente 300 familias campesinas, de 8 comunidades y caseríos (Las Lomas, El Rancho, El Madrón, La Tejer, San Pedro, El Xobor, El Chojor y Los Trigales), dispersas en tierras de propiedad privada y diferentes áreas del ejido municipal de Cunén, conforma "El Astillero". Las tierras donde viven, y que cultivan, arrendadas por el municipio, varían en tamaño y precio de su renta. De igual forma son diversos los temas de conflicto sobre el ejido municipal: hay quienes se enfrentan a la municipalidad porque perciben que esta desea quitarles el terreno arrendado y destinarlo para otros fines, como adjudicarlo a empresas o entidades privadas. Otros habitantes no aprecian que el alcalde haya elevado la cuota de Q10, Q15 o Q32 (depende de la ubicación del terreno) a Q80 por manzana, y argumentan que las tierras son municipales y que la municipalidad decide cómo arrendar las tierras; de acuerdo a ellos, el alcalde es la autoridad máxima con poder de decisión sobre estas. Al aumentar la renta, algunos miembros del grupo decidieron no pagarla, después de haber recibido asesoría legal; otros perciben

137 Un vecino de Cunén, entrevista realizada por la autora en el Xobor, Cunén, el 29 de abril de 2009.

que el alcalde les había adjudicado el terreno como pago por sus servicios a la comunidad (permitiéndoles así el uso gratuito de la tierra). El grupo quiere titulación para los campesinos que habitan actualmente lo que se llama El Astillero; por otro lado, la municipalidad ya no quiere adjudicar más terrenos a familias y comunidades. Además, la desmembración de más de 100 parcelas es costosa, en términos de tiempo y financiamiento.

Aparte del arrendamiento de tierra, otro aspecto del conflicto es el uso del astillero municipal. Las familias campesinas consideran que el alcalde maneja arbitrariamente los recursos forestales y que las autoridades municipales obtienen beneficios personales de los mismos, mientras que niegan a los habitantes de Cunén el derecho de extraer madera del astillero. El deterioro del bosque municipal representa una amenaza a esas familias debido a la restricción de acceso, falta de disponibilidad de agua y fuente de energía (leña, principalmente) que radican en él.

Otros se quejaron de que las autoridades municipales no se preocuparan por el bosque municipal, ni siquiera para sembrar semillas para aumentar la cantidad de árboles. Por otro lado, el síndico municipal de Cunén afirma que existe una oficina forestal asignada al mantenimiento de los bosques municipales, pero cuando una parte de ellos es vigilada, otros residentes logran deforestar otras áreas, talando pinos en regiones no supervisadas¹³⁸.

En el caso de Santiago Atitlán, hay una comisión –conformada por un síndico municipal y un técnico– para supervisar la deforestación en los bosques municipales; adicionalmente, se requiere conseguir el permiso del Conap, debido a que Santiago Atitlán es considerada un área protegida.

4.2.4. Inseguridad en la tenencia de la tierra

La administración de tierras tiene como objetivo la regularización de la tenencia a fin de corregir distorsiones que impiden las condiciones esenciales para el desarrollo sostenible¹³⁹. Aunque el mecanismo de

138 Leocadio Valerio, síndico primero de Cunén, entrevista por la autora en el municipio de Cunén, el 14 de julio de 2010.

139 Organización de Estados Americanos, "Tenencia de la Tierra: Compartiendo información y experiencias para la sostenibilidad," *Serie de Políticas*, Número 10 (Abril de 2006) 2.

administración de la tierra en Guatemala es bastante débil, alcanzar la meta de regularizar la tenencia de la tierra enfrenta numerosos y relevantes obstáculos. Los sistemas de tenencia de la tierra normalmente deberían determinar quién tiene los derechos de su uso, en qué forma y por cuánto tiempo; sin embargo, la forma en la que se administra la tierra, principalmente a nivel municipal, omite información necesaria para mantener un sistema de tenencia que funcione en su totalidad, debido a la falta de información gerencial, problemas de comunicación, dificultades técnicas y, en la mayoría de casos, desconocimiento de la situación.

Al revisar la bibliografía sobre la tenencia de la tierra en Guatemala, es evidente que en la mayoría de estudios sobre conflictos agrarios y desarrollo rural el término “tenencia de la tierra” se utiliza a menudo sin casi ningún intento de definir, teorizar o conceptualizarlo. La palabra “tenencia” se usa liberalmente para referirse a “tener” tierra. El concepto de “tener” tierra, en realidad, necesita deconstruirse ya que tiene múltiples connotaciones, no solo “propiedad”; se confunde con modalidades de acceso a la tierra, por ejemplo: el acceso a tierras comunales es denominado “tenencia colectiva”. Algunas obras se refieren a “propiedad” bajo un espectro completamente diferente de “tenencia”: para analizar el problema del conflicto agrario en Guatemala se debe tomar en consideración el “uso, propiedad y tenencia de la tierra”.¹⁴⁰

La realidad en las áreas rurales no se aleja tanto de lo descrito en varios estudios sobre el conflicto de tierra en Guatemala. Los campesinos también traducen “tenencia de la tierra” como “ser un tenedor, con derechos legales sobre la tierra”, lo cual es entonces referido como “seguridad de la tenencia”. Para los desposeídos y las comunidades que poseen tierras comunales o quienes explotan parcelas de tierras municipales designadas para uso comunal o usufructo, que se les otorgue derechos de propiedad es la única forma aceptable de tenencia de la tierra. Esto es comprensible, especialmente

140 Ejemplos citados en Silvel Elías, Anne Larson y Juan Mendoza, *Tenencia de la Tierra. Bosques y Medios de Vida en el Altiplano Occidental de Guatemala* (Guatemala: Centro Internacional de Investigaciones forestales [Cifor] y Programa de Estudios Rurales y Territoriales de la Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos, 2009) y en Jaime Carrera, *El Estudio de Mercado de Tierras en Guatemala* (Santiago de Chile: UN-CEPAL, 2000).

para quienes han invertido sudor y sangre para cultivar la tierra, solo para que luego se les arrebate; las delicadas dinámicas de la política agraria le han dado inseguridad al campesino local y a la población indígena respecto de su futuro sobre la tierra, a quienes tienen acceso y se benefician de tierras municipales y comunales. Por lo tanto, adquirir un título de propiedad es la única forma para que los actores tengan la certeza de que su relación con la tierra en cuestión estará asegurada, de forma continua y más bien sostenible, y protegerá el futuro de sus hijos y de las generaciones venideras. Aunque existen provisiones en el Código Civil de Guatemala que deberían asegurar otras formas de tenencia de tierra: posesión, arrendamiento, usufructo y usucapión, las cuales tienen opciones que eventualmente apuntan a otorgar derechos de propiedad, antecedentes históricos de apropiación ilícita e impunidad de los poderosos, y de los terratenientes acaudalados, ha generado inseguridad general sobre la tenencia de la tierra.

4.2.4.1. La realidad de tenencia de la tierra a nivel municipal

Ya que la municipalidad tiene la propiedad legal de las tierras ejidales, esta decide el tipo de tenencia que otorgará a las partes interesadas. En la mayoría de casos se da en la forma de arrendamiento o usufructo. La municipalidad en sí no puede otorgar títulos de tierra; aun así, a través de la oficina municipal podría establecer un acuerdo necesario para adquirir un título de propiedad, en el caso particular de las desmembraciones.

Aunque la mayoría de municipalidades son flexibles respecto del uso común de la tierra, la única forma en la que podrían otorgar el uso de la tierra a pequeños productores privados es a través del arrendamiento. La municipalidad emite un contrato de arrendamiento o simplemente coloca los nombres de los arrendatarios en una lista que le confía al síndico municipal para su monitoreo y cobro. Este convenio funciona por un determinado periodo de tiempo, hasta que los arrendatarios desean una relación más segura hacia la tierra, lo cual no le conviene a la municipalidad: brindar derechos de propiedad a quienes los soliciten. Justamente ahora que hay una grave escasez de tierra, la municipalidad no quiere perder más de sus

terrenos. Primero, otorgar derechos de propiedad a cualquier parte interesada disminuye los beneficios políticos y económicos que conllevan grandes extensiones de tierra bajo la autoridad municipal; segundo, en términos prácticos, hacer esto significa trabajo adicional en la forma de acuerdos municipales, al mismo tiempo que se movilizan recursos humanos para la medición de tierra, acciones pertinentes a la correspondiente desmembración del ejido. Tercero, toda esta labor es un proceso tedioso y costoso para la municipalidad.

En los casos de El Molino y El Astillero, en Cunén, ambos grupos de familias los conforman previos arrendatarios. Uno de los enfoques desarrollados para resolver el conflicto con las autoridades ediles, es que la municipalidad desmembrará las parcelas que estas familias actualmente ocupan y utilizan. Aunque es un hecho establecido que la municipalidad no está interesada en desmembrar parcela alguna del ejido municipal, los grupos de campesinos –con la ayuda del Comité de Unidad Campesina (CUC)– todavía sugieren la posibilidad de que la municipalidad otorgue estas tierras como señal de buena voluntad a los campesinos sin tierra. No obstante, las familias de El Molino y El Astillero no desean que los títulos de propiedad simplemente sean emitidos hacia la comunidad como ente colectivo, ellos exigen títulos separados para cada familia. Solo en El Molino, esto significa que le pidan a la municipalidad realizar 24 acuerdos municipales y pagar por 24 diferentes desmembraciones. La municipalidad no encontró beneficio (económico, en particular) en esta situación, por lo tanto, rechazó la propuesta. Además, no hay acuerdos establecidos dentro de las familias, respecto de cómo deberían repartirse la tierra si la municipalidad otorgara las desmembraciones; se asume que las familias se disputarían la cantidad de tierra correspondiente, lo cual aumentaría el conflicto si los actores tuvieran los papeles que respaldasen legalmente sus reclamos.

En el caso de San Lucas Tolimán, el sistema de arrendamiento de tierras municipales es más organizado. A cada familia se le otorgan cuatro cuerdas para cultivar a una tasa fija, dependiendo del tipo de cosecha deseada. La renta anual para alguien que cultiva café es de 35 quetzales, mientras que quienes cosechan maíz y frijol pagan 30

quetzales. Hay aproximadamente 300 personas como arrendatarias del ejido municipal llamado La Cumbre.

El caso de la Cumbre (San Lucas Tolimán)

Muchos pobladores han escuchado acerca de un señor con un corazón muy generoso, de San Lucas Tolimán, quien donó el terreno de La Cumbre al pueblo. A la municipalidad solo le tocaba administrar la tierra, pero el alcalde afirma que esta le corresponde a la institución edil. Estas tierras estaban abandonadas, por tal razón algunos pobladores se organizaron para pedirle al alcalde que se les arrendara para sembrar. Él estuvo de acuerdo, pero solo con el compromiso de que cultivaran únicamente maíz y frijol.

Estas tierras fueron parceladas y a cada quien le tocó 4 cuerdas. En total, hay alrededor de 300 personas que arrendan terreno en La Cumbre. En 1987 pagaron 20 quetzales por parcela, mientras sembraban milpa; los que eventualmente sembraban café pagaron 40 quetzales por parcela cada año.

El acuerdo persigue que el terreno nunca se venda, solo heredarlo dentro del círculo familiar. Existe un contrato sobre estas parcelas y desde los abuelos se ha trasladado como herencia en las propias familias, desde hace 65 años; cada 5 años se renueva el contrato.

Hoy la lucha de la gente consiste en tener escrituras para estas parcelas, pero en el municipio les dijeron a los arrendatarios que no será posible, porque desde un inicio la voluntad de la persona donante fue conservarla en arrendamiento, y se espera honrar el acuerdo.

Los principales del pueblo se reunieron en 1999, cuando el alcalde era Matilde Jacinto. El comité le solicitó las escrituras de estas tierras; fue ahí donde se dieron cuenta que estas no eran de la municipalidad sino del pueblo. Hace diez años se solicitaron las escrituras, sin éxito; con el actual alcalde, la comisión conformada por 12 personas tampoco las ha conseguido, ni siquiera lograron hablar con el alcalde, porque nunca está en el pueblo, ya que vive en Santo Tomas.

La dificultad del municipio es que no puede vender el terreno a los arrendatarios, porque este le pertenece al pueblo, y para hacerlo tendría que consultárselo y definir a quién apoyar. Hacer esto sería exponerse a un alto nivel de conflictividad, y el alcalde lo reconoce. Al mismo tiempo, las campañas políticas utilizan esas tierras arrendadas para manipular a la gente; si no votaron por el alcalde, dicen que son humillados y se les quitan las parcelas para dárselas a otros habitantes.

El acuerdo que suscribieron con la municipalidad de San Lucas Tolimán especifica que la tierra solo debe utilizarse entre miembros de familia, y en ningún caso podrá venderse.¹⁴¹

Por ahora, algunos arrendatarios reflexionan sobre el futuro de sus hijos y que sus derechos sobre la tierra no podrían heredárselos a la siguiente generación, debido a la falta de una escritura que garantizara estos derechos.

Además, la creciente población de San Lucas Tolimán supone una competencia más fuerte para la transformación de cultivos en alimento y café; por consiguiente, hay más demanda de tierra y más presión para que los arrendatarios luchen por su seguridad de tenencia. Algunos arrendatarios alegan que su petición de una escritura ha alcanzado hasta diez años, pero que la municipalidad nunca la otorgó. Esto genera descontento y conflicto entre las autoridades municipales y las partes interesadas.

4.2.4.2. Antecedentes contra la escasez de recursos naturales

Los argumentos utilizados en ambos casos, para presionar un cambio de su condición de tenencia como arrendatarios a una de propietarios de tierra con títulos, es que las autoridades municipales ya lo han hecho. En el caso de San Lucas Tolimán, la evidencia mostró que existían 114 desmembraciones del ejido municipal; Cunén, por su parte, alardea sobre el famoso caso de San Siguán, donde 10 caballerías fueron otorgadas a una comunidad de campesinos. Particularmente, en Cunén, el caso de San Siguán es considerado un modelo que comunidades como El Molino y El Astillero deberían seguir. Sin embargo, entrevistas con autoridades municipales en San Lucas Tolimán y Cunén revelan que, debido al deterioro y disminución de los recursos naturales, es muy difícil otorgar tierra, a diferencia de los administradores previos, cuando la población y las presiones medioambientales eran menores. A pesar de que también se presentan reclamos históricos, no se intenta balancear la historia con la

141 Arrendatario de La Cumbre, entrevista por la autora en San Lucas Tolimán, 21 de julio de 2009.

realidad actual del estado de las tierras municipales: a diferencia de épocas pasadas, ya no es sencillo otorgar derechos de propiedad por método de desmembraciones del ejido municipal.

4.2.4.3. La propiedad de tierra como la única opción de tenencia

En muchos casos de conflicto agrario, ya sea por tierras privadas, estatales o municipales, los actores siempre buscan obtener derechos de propiedad sobre la tierra en cuestión. La posesión de tierra, aunque es una solución temporal, no es percibida como una alternativa a la seguridad de tenencia. Es la misma actitud demostrada hacia el arrendamiento o usufructo. Por lo tanto, mientras se busca una solución a un conflicto de tierra particular, lo restante en las discusiones y negociaciones no es más que una lucha de voluntades, ya que simplemente no resultan aceptables otras formas de tenencia de tierra. Para las municipalidades en las que el objeto de la disputa es el ejido, la resolución al conflicto es agotadora. Las municipalidades no están dispuestas a convertir las tierras públicas en propiedades privadas, mientras que las partes interesadas no están dispuestas a aceptar una forma de tenencia menor a la condición de propiedad.

4.2.5. El juego de intereses políticos

Los intereses políticos juegan un importante rol en el progreso y desarrollo de cualquier municipio en Guatemala. La época electoral es el momento para crear infraestructura, ya sea necesaria o no, también es el mejor tiempo para pedir favores y promesas especiales, a cambio del muy codiciado voto para el candidato. Anthony Downs explica la creación sesgada de políticas para obtener avances políticos en su artículo "Teoría económica de acciones políticas en una democracia", el cual propone que los partidos dentro de una democracia articulan políticas, como un medio de obtener votos, acercándose a grupos de presión: las acciones gubernamentales persiguen maximizar el número de votos. Los y las votantes, por otro lado, perciben las elecciones como un vehículo para elegir a un gobierno que los beneficie mejor; votan por el partido que consideran les ren-

dirían el más alto ingreso de utilidades por parte de las acciones del gobierno.¹⁴²

El papel que juegan los intereses políticos en el proceso de toma de decisiones a nivel municipal podría contextualizarse en la lucha de poderes entre los distintos partidos políticos en el Congreso guatemalteco. Debido a que el presupuesto para los proyectos municipales debe ser aprobado por el Congreso, la aprobación de un presupuesto alto se logra en el caso de los municipios cuya población y sus votos sean más beneficiosos para la diputada o diputado que logre su validez. Financiar los proyectos municipales puede ser posible, sea necesario o no para los actores interesados del municipio. Aunque la motivación para concebir un determinado proyecto puede surgir de los intereses de la comunidad, el interés político es un factor determinante para la prioridad que recibirá un proyecto. Robert Kestler, un diputado del partido Unidad Nacional de Esperanza (UNE), admite que los legisladores tienen “compromisos políticos”, así como los alcaldes municipales y otras autoridades; otro diputado comentó que, al revisar los planes de infraestructura, frecuentemente aparecían asignaciones presupuestarias para estadios de fútbol, aunque resulta dudoso si ello fuera una prioridad para la comunidad respectiva.¹⁴³

La enorme demostración de intereses políticos que influyen las decisiones importantes de la planificación e implementación de proyectos municipales, se atribuye a la ambigüedad de ciertos artículos de la Ley de Descentralización, la Ley de Consejo de Desarrollo y el Código Municipal, junto a “reglamentos que abren las puertas para que en la práctica los diputados oficialistas y gobernadores manejen todo con intereses politiqueros.”¹⁴⁴

El mismo patrón y dilema se pudo observar en el manejo de asuntos pertinentes al ejido municipal. En el caso particular de Cunén, el alcalde anterior –Armando Martínez Salazar– fue electo porque le

142 Anthony Downs, “An Economic Theory of Political Action on a Democracy”, *The Journal of Political Economy*, Vol. 65, No. 2 (abril 1957) 135-150.

143 Elsa Coronado Quib, “Anteponen intereses políticos a prioridades comunitarias,” *Diario de Centro America*, 26 de octubre de 2009.

144 Tulio Osberto Lenus, <http://www.inforpressca.com/municipal/boletin/46-4.htm>. Acceso: 27 de octubre de 2010.

prometió al pueblo de San Siguán del Norte que, al ganar la alcaldía de Cunén, desmembraría dicha finca.¹⁴⁵ Durante el inicio de su régimen logró evitar el tema de la desmembración prometida a la gente de San Siguán, pero antes de entregar su cargo finalmente cedió y orquestó un acuerdo municipal en el que le brindaba a la gente lo que deseaban desde el principio. Este hecho ha destapado la caja de Pandora y se ha convertido en un precedente para los conflictos que surgirán en tierras municipales. El caso de San Siguán marca un hito sobre cómo se puede tener acceso a, y propiedad de las tierras municipales, si se canalizan los intereses políticos de quienes tienen ambiciones de poder y autoridad en el municipio.

Luego de San Siguán surgieron los casos de El Molino y El Astillero, también en Cunén, cuyas comunidades persiguieron una desmembración para convertirse en dueños de las parcelas que han cultivado y alquilado durante décadas. Exploraron la posibilidad de que esto ocurriera, siguiendo el ejemplo de San Siguán, y confrontaron a las autoridades municipales. Exactamente como lo que sucedió en San Siguán, grupos de familias de El Molino y El Astillero también se acercaron al potencial candidato a alcalde y le prometieron una victoria si y solo si prometía hacer lo mismo que el titular de San Siguán. El candidato, Domingo Camajá Sontay, accedió y las comunidades cumplieron con su compromiso, resultando en una victoria durante las elecciones para la alcaldía. Sin embargo, hasta la fecha no se ha realizado una desmembración y, según la conducta y respuestas expresadas por el Concejo Municipal, no parece que esto vaya a ocurrir. Estas comunidades presionaron a Domingo Camajá Sontay para que cumpliera su promesa y, ante esta negativa, el conflicto aumentó. Mientras más tiempo transcurría, las familias empezaron a confrontarse entre sí, dándose cuenta de que no solo estaban compitiendo por la tierra con la municipalidad, sino entre ellos también.

En San Lucas Tolimán, un arrendatario de La Cumbre afirmó que la tierra es utilizada para chantajear a los interesados, para que voten por un partido, de lo contrario la tenencia de tierra experimentaría serias consecuencias. “Utilizan las campañas políticas para manipu-

145 Varias entrevistas con los miembros de la comunidad San Siguán, realizadas de enero a mayo de 2009.

lar a la gente, si no votaron por él, se humillan ante el alcalde y [...] les quitan las parcelas para dárselas a otros”.¹⁴⁶

Aunque que esta tendencia se observó en el caso de políticos que ocupan la alcaldía, también les sucede a otras autoridades locales, como el alcalde indígena. Aunque los alcaldes indígenas no necesariamente están alineados a un partido político o persiguen algún interés particular, sus consejeros sí: como en el caso del Cabecera del Pueblo de Santiago Atitlán.

El caso de Santiago Atitlán

“El Señor Pascual Chávez Tzina fue electo por las Cofradías (Principales)... terminó su periodo en el 2003 y en su lugar fue electo el Señor Principal Pedro Ixtulul Culán como Cabecera del Pueblo y de las Cofradías, quién fungió ese cargo en el año 2004, y una mañana fue baleado cerca de su casa [...] quedó aún con vida y hasta hoy día es el alcalde de la Cofradía de San Antonio. En ese tiempo el Señor Pascual Chávez Tzina, aconsejado por algunas personas [...] no entregó la Caja Real, que siempre está en poder del Señor Cabecera”. Al sostener que él todavía era el cabecera legítimo y custodio oficial de la Caja Real (que supuestamente contiene títulos antiguos de “tierras del pueblo” de Santiago Atitlán), Pascual Chávez Tzina declaró sobre su continua disputa con las autoridades municipales, en relación a parcelas que los habitantes reclaman estar bajo administración municipal; narra el conflicto en su lengua materna, tzutujil: “Hace cuatro años el alcalde quiso quitarnos el terreno de la playa y también quiso meterme a la cárcel por el simple hecho que tengo el documento en mis manos, quiso apoderarse de él, [el cual] está en mis manos porque soy la autoridad indígena del pueblo.

146 (Identidad protegida), entrevista con la autora en San Lucas Tolimán, 22 de julio de 2009.

Yo sé que ni el gobierno, ni la alcaldía ni nadie más tienen derecho sobre el título de este pueblo, porque es nuestro. Sus intenciones eran elegir a otro Cabecera y destituirme, pero mientras el pueblo no lo decida así, no será posible”.

Otros reclaman que el supuesto conflicto sobre la playa Chiminyá, descrito por el Cabecera, no tiene que ver con esta, si se encuentra bajo jurisdicción municipal o que sea parte de tierras comunales (“tierras del pueblo”), sino que se trata de una batalla de intereses políticos para controlar a la población local. Los líderes de varios cantones explicaron que el problema tiene menos que ver con el Cabecera en sí y más con su grupo de asesores, quienes tienen mayores intereses políticos que el de mantenerlo en el poder como líder de las cofradías. Al mismo tiempo que el alcalde municipal atribuye la disputa a vínculos entre el Cabecera, sus asesores y narcotraficantes, los consejeros del Cabecera desacreditaron al alcalde en cada oportunidad, insultándolo y cuestionando su competencia. En una declaración oficial, el alcalde municipal informó que la playa Chiminyá es parte de las tierras públicas y que todos tienen derecho a usarla; aun así, meses después de la declaración, los asesores del Cabecera continuaron en su cruzada en contra del alcalde y le acusaron de robarles tierra a los habitantes.

En cuanto la población local convenció al Cabecera del Pueblo, Pascual Chávez Tzina, a dejar su cargo, y a que su grupo de asesores tomaran distancia y permitieran un relevo de mandato en las cofradías, desaparecieron las disputas en torno a la playa Chimniyá.

En el caso de Santiago Atilán y Cunén, los intereses políticos han iniciado y mantenido conflictos sobre tierras municipales. Primero, se pudo apreciar que la tierra se vende como un bien a través de la promesa de votos electorales. Los votantes eligieron al candidato que pudiera garantizarles un mejor acceso a secciones grandes de ejido municipal, que se cree estar a disposición del alcalde y su partido político. Si la administración titular cumple con sus promesas de otorgar subvención o donación de tierras, esto garantiza la

longevidad política de un partido para los siguientes mandatos. Segundo, también se pudo concluir que la tierra tiene una connotación simbólica de poder. Quien controla la tierra o posee documentos e información sobre ella, puede ejercer más autoridad sobre la tierra de los demás. En el caso de las tierras municipales y comunales, esto podría traducirse en más poder y control sobre las comunidades o los pueblos en su totalidad, dependiendo del número de usuarios de la tierra. Este poder y autoridad eventualmente resultarían en beneficios personales, monetarios o de otro tipo, a expensas de quien deseara tener acceso a la tierra. En ambos casos, cuando los intereses políticos son una variable en el acceso y uso de tierras municipales, existe una gran posibilidad de: abuso de poder, mal uso de la tierra como recurso natural colectivo, manipulación de la población local y la tierra, la cual es el objeto de múltiples conflictos comunitarios, en múltiples niveles.

4.2.6. Competencia entre el poder tradicional y el poder electoral

Los alcaldes, según la Ley de Indias, tenían “el gobierno de los Pueblos en cuanto a lo universal [...] podían castigar con un día de prisión, seis u ocho azotes al Indio que faltare a la Misa del día de Fiesta, o se embriagara, o hiciere otra falta semejante”.¹⁴⁷ El término “alcalde” viene del idioma árabe, *al-qadi*, que significa “el juez”. Se designaron hasta mediados del siglo XX, tanto al responsable de la alcaldía municipal, al responsable de la comunidad (aldea, cantón o paraje), y a los responsables de la alcaldía indígena y de la alcaldía de barrio.¹⁴⁸ El alcalde era un rol asumido por principales o ancianos, no solo era encargado de la Cofradía, sino también ocupaba el puesto del “Alcalde del Común (más tarde Municipio)”.¹⁴⁹ Entonces, según las costumbres, lo que se llama hoy día alcalde indígena era también el alcalde municipal, representante de las comunidades, ve-laba por las necesidades de pueblo y al mismo tiempo se encargaba de la administración del municipio.

147 Ricardo Falla, *Quiché Rebelde* (Guatemala: Universidad de San Carlos de Guatemala, 2007) 264.

148 Carlos Ochoa García, *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Jurídico* (Guatemala: Cholsamaj, 2002) 195.

149 Ricardo Falla, *Quiché Rebelde*, 264.

Como parte del proceso de colonización, la Corona estableció dos tipos de gobierno separados para las dos clases de poblaciones americanas: la indígena y la española.¹⁵⁰ Los criollos ocupaban los puestos administrativos altos, como alcalde, juez y cura parroquial.¹⁵¹ El alcalde indígena entonces fue reducido a representante del pueblo, asumiendo el adjetivo “indígena” para distinguirlo de la máxima autoridad en la división política de la municipalidad, llamada comúnmente “alcalde ladino”. Posteriormente, su poder y autoridad fueron reducidos a supervisar la administración de las cofradías y a la resolución de conflictos intrafamiliares y comunitarios, así como a dar audiencia a quejas, problemas comunales, etc.

Cuando los problemas comunitarios no eran resueltos por el alcalde indígena, este los trasladaba al alcalde ladino, quien “era intendente y juez”¹⁵², una tarea que aparentemente lleva tiempo de no pertenecerle a los alcaldes indígenas, los árbitros en lo pertinente a costumbres y tradiciones. El trabajo del alcalde indígena durante de la colonización española permaneció *ad honorem* y fue percibido como una forma de servicio público; sin embargo, en algunos municipios, este recibe parte del ejido como pago por el servicio a la comunidad. Parte de dicha evolución en el rol del alcalde indígena fue la conversión de “tierras del pueblo” o comunales a lo que se llamaría “ejido municipal”, cuando estos terrenos fueron inscritos a nombre del municipio. Aunque originalmente solo era permitido incluir hasta un máximo de 38 caballerías como ejido, algunas municipalidades han registrado más que el límite, incluyendo tierras para uso de varias familias y comunidades. A partir de ese momento, quien ocupara el cargo de alcalde municipal también era percibido como administrador del ejido aunque, tradicionalmente, estas tierras las poseía la comunidad y se acostumbraba que las administrara el alcalde indígena.

La conversión de tierras del pueblo a ejido municipal y la evolución del rol del alcalde indígena han provocado confusión y conflictos de identidad en muchas comunidades mayas. A pesar de que

150 Thillet, *Tierras municipales en Guatemala*, 57.

151 Robert Carmack, *Historia Social de los K'iche's* (Guatemala: Cholsamaj, 1979) 219.

152 Don Gregorio, un anciano del pueblo, entrevista por Mirna Chavajay en Cunén, 02 de marzo de 2010.

el cargo del alcalde municipal electo es salvaguardado por las leyes del gobierno moderno guatemalteco, no tiene el mismo valor en las sociedades indígenas tradicionales como en la sociedad ladina. Para ellas, la creación de municipios fue una imposición, así como la autoridad del alcalde ladino; las antiguas tierras de uso comunal, administradas por líderes tradicionales como el alcalde indígena, ahora son llamadas ejido municipal y el alcalde ladino tiene control sobre ellas. Desde las décadas que han transcurrido a partir de la creación de los municipios y la conversión de algunas tierras comunales a las “supuestas tierras municipales”, algunos grupos indígenas no aceptan la estructura municipal, la noción de ejido y el rol del alcalde. Una explicación porque esa conversión de tierras no es aceptable, es porque afectó el sistema de administración de dichas tierras. Todas las tierras estaban organizadas dentro del sistema de justicia indígena y hoy día se manejan por el sistema de justicia oficial, en el que los grupos indígenas se encuentran marginados.¹⁵³ Este tipo de actitudes han generado conflictos con las autoridades municipales quienes, por su lado, niegan la autoridad del alcalde indígena. Para los funcionarios electos de la municipalidad, el alcalde indígena solo debería lidiar con lo relacionado a la Cofradía¹⁵⁴ y, tal vez, limitar su participación a los foros comunitarios; de acuerdo a ellos, la administración de las tierras comunales y municipales siempre debería estar a cargo del alcalde y su gabinete (electos legítimamente), quienes “tienen más conocimiento”.

Hay dos casos significativos que ilustran la causa de este tipo de conflicto. Santiago Atitlán, Sololá y Chichicastenango, Quiché, donde las tradiciones y costumbres indígenas se han preservado y están enraizadas; son los municipios considerados como casos modelos.

153 Ricardo Sulugüi Juracán, entrevista por Mirna Chavajay en la Defensoría Maya Sololá, 26 de noviembre de 2009.

154 Es una forma de hermandad religiosa en las comunidades indígenas, donde practican costumbres tradicionales y recientemente introducidas (católicos), que fue utilizado por los españoles como un vehículo de dominación ideológica y económica. Para los indígenas, la cofradía es un mecanismo para dejar los colonizadores afuera de sus propias costumbres.

4.2.6.1. El caso de Santiago Atitlán

Según Vincent Stanzione, autor del libro “Rituals of Sacrifice” que describe las tradiciones y cultura religiosa de la población tzutujil de Santiago Atitlán, los frailes españoles desalojaron forzosamente a los tzutujiles en 1947, reduciéndolos a un poblado menor, los adocrinaron al cristianismo y los sometieron a trabajo forzado. Con esta acción, fue introducido el concepto de casas sagradas, “cofradías” (*Armit Jay en tzutujil*) en las que santos y vírgenes franciscanas, “mayanizadas”, recibieron culto por nativos de Mesoamérica como señal de aceptar la “religión milenaria”¹⁵⁵ de los frailes. Las cofradías eran dirigidas por los cofrades y sus esposas, quienes respondían a una entidad llamada “Alcalde” y su esposa, llamada “la Xoa”. Estas personas tenían la principal responsabilidad de iniciar los rituales en honor a los santos católicos en la cofradía. Si la creación de los “pueblos de indios” fue una estrategia española para controlar a la población indígena reduciéndola a un orden territorial específico, el sistema de cofradía en Santiago Atitlán era una forma de que, a su vez, la población indígena restringiera a los españoles a su propio espacio. Los indígenas utilizaban la cofradía como fuente económica y de tributo para la Corona, manteniendo a los invasores lejos de sus comunidades. A medida que el sistema de cofradía reforzaba la separación de los españoles de la población indígena, gradualmente se convirtió en “el mandato de Atitlán, donde la ley civil y las prácticas religiosas de ninguna forma estaban separadas entre sí”.¹⁵⁶

El sistema de cofradía fue objeto de crítica hasta que, con el régimen progresivo de Arévalo y Arbenz, se les arrebató el poder civil a los ancianos; la autoridad que solían tener los líderes de la cofradía dejó de tener efecto. Sin embargo, la tradición permanece sólida y las seis cofradías iniciales de Santiago Atitlán ahora son 12. El “alcalde”, líder de estas, ahora se llama “Cabecera del Pueblo”.

Para muchos tzutujiles, el Cabecera del Pueblo de Santiago Atitlán es la figura que tiene la máxima autoridad en todo su territorio, y es el único administrador de la caja real, la cual guarda documentos

155 Vincent Stanzione, *Rituals of Sacrifice* (New Mexico: University of New Mexico Press, 2003) 14.

156 Ibid, 17.

antiguos que detallan la extensión de las tierras en poder del pueblo tzutujil. Se refieren a toda la tierra de Santiago Atitlán como “tierras del pueblo”, la consideran propiedad de los tzutujiles, y la tierra municipal (si es que existe, de acuerdo a ellos) se limita a la ubicación de las oficinas municipales y del mercado; el resto le pertenece al pueblo tzutujil y dicha tierra se encuentra bajo la estricta administración del Cabecera del Pueblo: se le debe consultarle a él y a sus consejeros (representantes de los cantones de Santiago Atitlán) cualquier proyecto o intervención relacionada con las tierras del pueblo.

Paralela a esta estructura es la propia existencia del municipio, donde un alcalde está a cargo. De acuerdo al jefe edil de Santiago Atitlán, “la máxima autoridad, quien toma las decisiones, es el alcalde municipal y su concejo, porque la municipalidad tiene autonomía y nadie más”; agrega que la función del Cabecera del Pueblo no es más que la de “una autoridad a nivel espiritual, quien depende de las cofradías [...] guarda el título de posesión del pueblo, tiene una función más a nivel cultural”.¹⁵⁷

El conflicto principal entre las dos instancias radica en quién tiene más autoridad; esta disputa se manifiesta no solo en la implementación de proyectos comunitarios, sino en un contexto mayor: el uso de tierras comunales y municipales, conocidas como “tierras del pueblo”. El pueblo tzutujil tiene los derechos de posesión, especificados en los documentos que contiene la caja real. Por otro lado, la municipalidad de Santiago Atitlán tiene en su poder el título de propiedad, inscrito en 1894: un total de 47 caballerías, 31 manzanas y 7378 varas.¹⁵⁸ El alcalde municipal alega que “es terreno municipal y que, como administrador de bienes de la municipalidad, puede hacer [con él] lo que quiera [...] aunque el Convenio 169 y los Acuerdos de Paz indican que el Cabecera también tiene poder de decisión y que es quien custodia los bienes inmuebles del pueblo”.¹⁵⁹ Esta contienda por autoridad se ha presentado en muchos conflictos: en las playas Chiminyá, el proyecto de reconstrucción del huracán Stan y el cobro

157 Manuel Reanda Pablo, entrevista por Mirna Chavajay en el municipio de Santiago Atitlán, 21 de octubre de 2009.

158 Archivo de Centro América, Paquete 8, número 5, Municipalidad de Santiago Atitlán.

159 Salvador Loarca Marroquín, Procurador de Derechos Humanos, entrevista por Mirna Chavajay, 12 de octubre de 2009.

del Iusi, pertinentes a la administración de supuestas secciones del ejido municipal (reclamadas por las autoridades municipales), que también podrían ser “tierras del pueblo” (según reclaman los simpatizantes de la tradición). La persona clasifica la tierra dependiendo de a qué autoridad le crea, así que, el centro de la disputa por estos terrenos radica en la lucha entre autoridades tradicionales y aquellas electas mediante el voto popular.

4.2.6.2. *El caso de Chichicastenango*

Chichicastenango es el único municipio guatemalteco donde la alcaldía indígena tiene control total de sus tierras comunales y en el que su autoridad es superior a la del municipio en sí: la municipalidad recibe el nombre de “Municipalidad Indígena de Chichicastenango”. La alcaldía indígena posee los títulos de tierra legítimos de todas las tierras y bosques comunales, y existe un monitoreo regular del uso de la tierra. La lucha entre autoridades tradicionales y municipales marca un punto histórico a través de la disputa de la compañía Telgua. En 1973, las tierras comunales de Chichicastenango fueron vendidas ilegalmente a la Empresa Guatemalteca de Telecomunicaciones Guatel (hoy día, Telgua) por el gobierno municipal; cuando la empresa fue privatizada en 1997 quiso titular las tierras que les habían sido “prestadas” por varias comunidades. La alcaldía indígena interpuso una demanda para que le regresaran estas tierras a sus dueños originales: la municipalidad indígena. Los juzgados dieron un fallo positivo para los líderes indígenas: respaldaron los derechos de las comunidades indígenas guatemaltecas, respetaron las costumbres y tradiciones de la comunidad k'iche, su control y posesión de sus tierras comunales.

No obstante, el alcalde no estuvo contento con esta decisión. A pesar de que accedió a apoyar a la alcaldía indígena en su lucha por reclamar la propiedad vendida ilegalmente, propuso que estas tierras estuvieran bajo la administración municipal: específicamente bajo la supervisión del alcalde, no del alcalde indígena (cuyo acceso al poder era relativamente desconocido). El debate sobre quién debería ser el administrador legítimo de la tierra reclamada permeó en

los k'iche's de Chichicastenango. José Tiriquiz, el entonces alcalde municipal, "empezó una campaña [para] escarbar lo que pudieran ser "trabajos forzados": ir a trabajar al cementerio, pintar la iglesia [...] que las comunidades tuvieran que aportar cal para su uso en el cuidado de la iglesia, a fin de desacreditar (el buen funcionamiento) de la alcaldía indígena".¹⁶⁰ La propuesta municipal para utilizar esta tierra fue una terminal de autobuses, mientras que la alcaldía indígena simplemente desea recuperar la propiedad, sin mencionar el hipotético uso de la misma. A pesar del fallo judicial, los funcionarios municipales todavía creen que el terreno de Telgua debería estar bajo su control, no bajo el de la alcaldía indígena.

Otra muestra de la lucha entre la alcaldía municipal y la alcaldía indígena es el uso de las tierras municipales ubicadas detrás de la famosa iglesia donde está el mercado turístico. La alcaldía indígena quisiera construir la central de las cofradías, mientras que la alcaldía municipal prefiere utilizar el espacio para otro mercado público. Un funcionario del municipio de Chichicastenango¹⁶¹ explicó que existen otras tierras para construir la central de las cofradías. También señaló que las autoridades municipales siempre desean consultárselo a las autoridades indígenas, pero estos encuentros siempre son boicoteados. Una de las teorías sobre la falta de participación de las autoridades indígenas, en reuniones que lidian con la infraestructura o proyectos comunitarios, es su supuesto irrespeto al Código Municipal, su analfabetismo y poca escolaridad. La alcaldía municipal permanece indiferente a los motivos por los que la alcaldía indígena no reconoce dicho Código: esta tiene sus propios juegos de leyes, costumbres y tradiciones; reconocerlo es una forma de negar su propio universo de códigos. Mientras que la alcaldía municipal, o algunos de sus funcionarios, consideran a la alcaldía indígena un grupo inflexible, analfabeta y sin autoridad alguna, esta última se expresa de forma similar respecto de la alcaldía municipal: "el alcalde municipal lo que hace es encargarse de la infraestructura de la población y sus comunidades, trabaja por su lado y nosotros también.

160 Iván Castillo Méndez, *Descolonización territorial, del sujeto y la gobernabilidad* (Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2008) 133.

161 Funcionario de la municipalidad de Chichicastenango, entrevista por la autora en Chichicastenango, 7 de julio de 2010.

Aquí la alcaldía indígena es la encargada de vigilar las tierras de la comunidad, velar por los límites, por eso el principal tiene que conocer todos los límites de las tierras”.¹⁶² Para la alcaldía indígena no se trata de no cooperar con la alcaldía municipal, simplemente son dos diferentes entidades con tareas complementemente distintas. La postura del alcalde indígena respecto de la administración de las tierras comunales (consideradas tierras municipales, por el jefe edil) que están a su disposición mientras el conflicto se agudiza, expresa la falta de confianza entre ambas partes: “el alcalde municipal tiene que pedir permiso en la alcaldía indígena, hay que acompañarlo si verá las tierras, aunque sea autoridad hay que tener un diálogo primero”¹⁶³, mientras que la postura de un oficial de la alcaldía municipal era que la alcaldía indígena “no respeta el Código Municipal. El código establece que los alcaldes auxiliares son representantes del alcalde municipal en las comunidades, entonces, ¿por qué tienen que pedir permiso para hablar con ellos si son representantes? [...] el alcalde de la auxiliatura indígena (no es por discriminarlo) no sabe lo que las leyes establecen, no conoce nada”.¹⁶⁴ Aunque el punto más álgido del conflicto sobre la naturaleza real de estas tierras (municipales o comunales) se apreció en el caso de Telgua; esta batalla en Chichicastenango sobre quién tiene más autoridad sobre ellas se ha extendido a otras parcelas, sobre las que ambas alcaldías tienen intereses en común.

Es evidente que la contienda de poder entre las dos alcaldías, en los casos de Santiago Atitlán y Chichicastenango, ha sido una fuente de conflictos complicados de tierra que afectan a múltiples comunidades. Dependiendo de la autoridad que reconozca la población afectada, la identidad de la tierra municipal puede cambiar a tierra comunal o viceversa. A partir de este cambio de identidad surgen nuevos grupos de derechos y obligaciones atribuidos a esta tierra. El Código Municipal estipula una forma en que las dos entidades (alcaldía indígena y alcaldía municipal) deben coincidir y colaborar;

162 Miembros de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango, entrevista por la autora, traducido de K'iche por Mirna Chavajay, 6 de julio de 2010.

163 Oficial de la Alcaldía Indígena de Chichicastenango, entrevista por la autora en la Alcaldía Indígena de Chichicastenango, traducido de K'iche por Mirna Chavajay, 6 de julio de 2010.

164 Oficial de la alcaldía municipal de Chichicastenango, entrevista por la autora, 7 de julio de 2010.

sin embargo, debido a su vaguedad respecto de la administración del ejido municipal, no ayuda a resolver un debate sobre la legítima autoridad sobre él; lo que más complica la situación es la existencia de dos fuentes diferentes y contradictorias de derechos. Además, dependiendo de cuán enraizadas estén las costumbres y tradiciones de ciertos grupos o comunidades indígenas, puede no ser aceptable relegar a la autoridad indígena a un personaje puramente “auxiliar”, sino considerarla una figura de igual o superior autoridad a la del jefe edil electo. Estos casos modelos y excepcionales ilustran que las tradiciones y costumbres son relevantes en los conflictos por tierras municipales, no solo las consideraciones prácticas como: capacidad técnica, administración de la tierra e intereses políticos.

CAPÍTULO 5

Actores involucrados en los conflictos de tierras municipales

Los actores de un conflicto son individuos, grupos, instituciones privadas o públicas, gobiernos nacionales e internacionales involucrados directa o indirectamente en la dinámica de cualquier disputa. Sin estos actores y sus correspondientes relaciones entre sí, no habría conflicto. Cada actor tiene sus propias posiciones, intereses, necesidades y capacidades en el conflicto en el que se introduce, que en esencia definen su relación con otros actores; paralelamente, dicho actor tiene el poder de prolongar o resolver el conflicto. Los actores varían por su posición social y el grado de poder y autoridad que les corresponde: podrían ser partes mayores o menores en la contienda; ejercer un rol central o secundario en los sucesos, influir al resto de actores involucrados, ser individuos clave o grupos marginales.

En este capítulo se identifican y clasifican a los actores en conflictos de tierra municipal, de acuerdo a su nivel de liderazgo:

- A. **Liderazgo mayor:** político, relativo a la estructura gubernamental o a un grupo de oposición, tienen alta visibilidad y más influencia en la sociedad; se benefician de las estructuras jerárquicas establecidas.
- B. **Liderazgo medio:** ocupan posiciones mayores de poder y liderazgo pero no siempre están controlados por sistemas gubernamentales y movimientos formales de oposición; podrían ser representantes formales de un grupo de identidad determinado o miembros de la sociedad civil. Por lo general

tienen acceso tanto a liderazgo mayor como al de las bases populares.

- C. Liderazgos de las bases:** la base de una sociedad, compuesta de líderes comunitarios y organizaciones, grupos de mujeres, religiosos y similares. Usualmente experimentan en persona el conflicto o la hostilidad.

El rol del actor en su relación con los demás puede definirse por los siguientes factores:

- (i) Posición: definición de lo que afirman ser sus resultados ideales en el conflicto; usualmente contradice a la posición del resto de actores. Cuando las personas definen los conflictos en términos de posiciones, estos aparentan ser altamente inflexibles, debido a que hay objetivos opuestos o ambas partes quieren algo que no puede ser compartido¹⁶⁵.
- (ii) Intereses: motivaciones subyacentes de los actores para participar en el conflicto. Frecuentemente hay muchos intereses en una postura, los cuales representan, en términos más concretos, una necesidad subyacente para cada persona o grupo.
- (iii) Necesidades: una condición requerida para el desarrollo humano, material y social, lo absolutamente mínimo que un actor en el conflicto persigue dentro de este; por lo general no es negociable. Teóricos sociales señalan que las necesidades trascienden cosas materiales como tierra o dinero, que podrían ser intercambiadas o negociadas; en esencia se refiere a cosas intangibles como identidad, seguridad y reconocimiento¹⁶⁶.

165 Conflict Research Consortium, "Confusing Interests with Positions" <http://www.colorado.edu/conflict/peace/problem/intpos-p.htm>, acceso 26 de noviembre de 2010.

166 University of Colorado at Boulder, "Confusing Material Interests with Fundamental Human Needs," <http://www.colorado.edu/conflict/peace/problem/intends-p.htm>, acceso 26 de noviembre de 2010.

- (iv) Capacidades: el potencial de los actores para afectar el contexto del conflicto positiva o negativamente. Pueden ser de naturaleza política, económica, social o cultural.
- (v) Incentivos: recompensas que el actor obtiene por coadyuvar a la resolución del conflicto o por prolongarlo. Pueden ser personales o colectivos, en forma material, apoyo político, prestigio social, etc.

Para efectivamente lograr la resolución de cualquier contienda, se debe identificar a los actores involucrados, y analizar su rol en el conflicto usando los elementos mencionados, los cuales definen su situación y el impacto del conflicto. A lo largo de los distintos casos de conflictos de tierra municipal en Quiché y Sololá, los actores más común fueron identificados. El criterio utilizado para enumerar a los protagonistas de conflicto, que se mencionan en este capítulo, es su presencia en más de dos casos de conflicto. Aunque no se mencionan aquí, también pueden estar involucrados otros actores más específicos, como individuos o instituciones afines a la municipalidad o una comunidad, dependiendo del caso de conflicto. Mientras más específico es el análisis del conflicto, más particulares y especiales son los actores identificados, lo que puede posibilitar un entendimiento más profundo del conflicto.

Las relaciones entre los actores de la disputa también pueden variar dependiendo del tiempo y el espacio. La relación entre la municipalidad y las comunidades involucradas podría haber sido diferente hace diez años, cuando había más terrenos para que la municipalidad dispusiera de ellos, o en los años previo a los desplazamientos causados por el conflicto armado interno. La relación entre una institución gubernamental y otra puede variar en cada departamento, debido a las diferentes condiciones del conflicto y otros factores que podrían influenciar la metodología empleada en un ambiente particular y para un grupo objetivo específico. Un cambio del actor y/o su comportamiento tiene un impacto a las estructuras y dinámicas del conflicto.

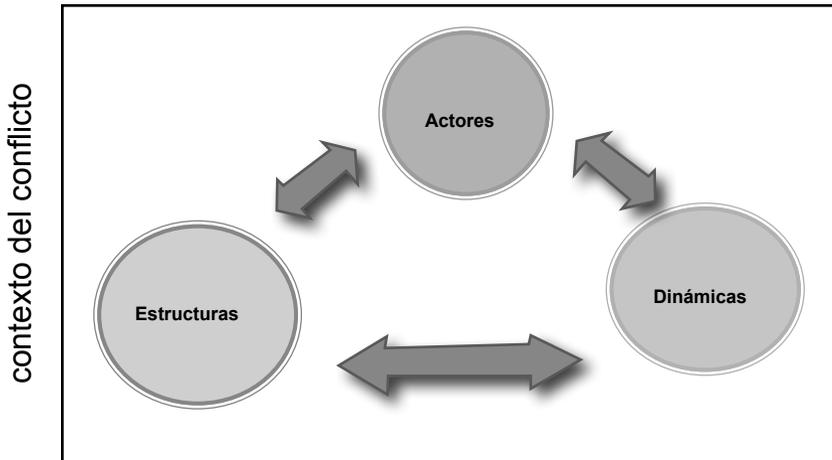


Figura 5.1. Los actores involucrados influyen las estructuras y las dinámicas de un conflicto.

Tomando en consideración las condiciones actuales de los conflictos de tierra municipal estudiados, se presenta a continuación una lista de actores comunes presentes en la mayoría de disputas de este tipo en los departamentos de Quiché y Sololá:

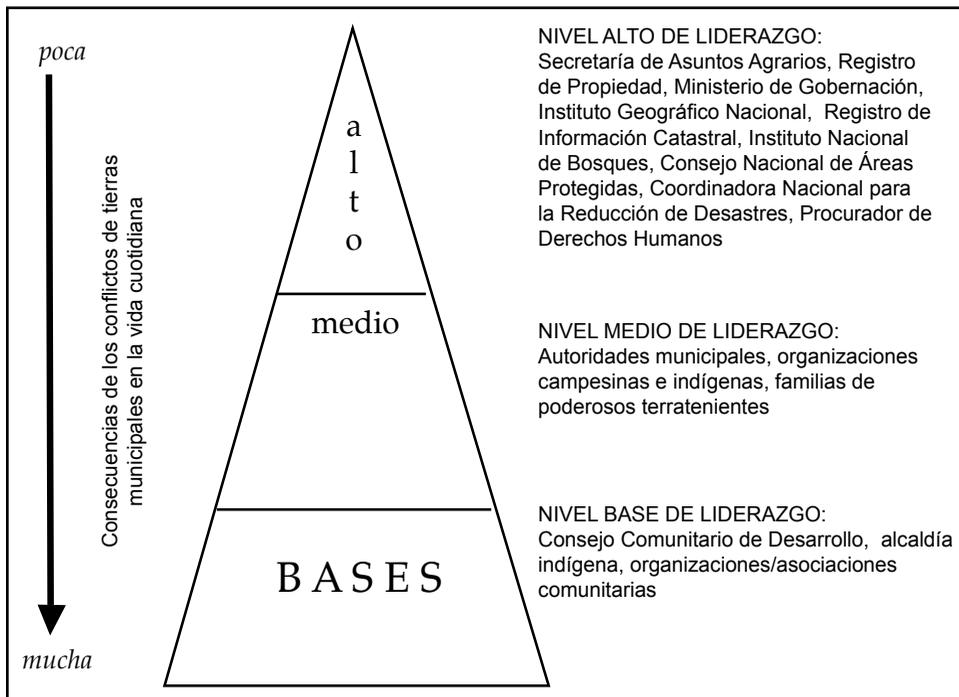


Figura 5.1. Actores involucrados en los conflictos de tierras municipales, clasificados según su nivel de liderazgo. Modelado según John Paul Lederach.

ACTORES PROMINENTES EN CONFLICTOS DE TIERRAS MUNICIPALES

5.1. Nivel alto de liderazgo:

5.1.1. La Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA)

La Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) fue creada por el Acuerdo Gubernativo 136-2002, el 30 de abril de 2002, para sustituir a la Dependencia Presidencial de Asistencia Legal y Resolución de Conflictos sobre la Tierra (Contierra). Es la instancia estatal encargada de coordinar las actividades necesarias para cumplir con los deberes del Organismo Ejecutivo en el ámbito agrario, como se indica en los Acuerdos de Paz, la Constitución y las políticas del gobierno. Sus objetivos son: “definir y conducir estrategias que faciliten la resolución de conflictos derivados de la propiedad, posesión o tenencia de la tierra, por la vía del diálogo, negociación y arbitraje”, y “facilitar los procesos de diseño y construcción de la Política Agraria Nacional”.¹⁶⁷ Sus áreas específicas de trabajo son la resolución de conflictos y política agraria. En el eje de resolución de conflictos, la Secretaría “actúa como mediadora, promoviendo la comunicación y el diálogo entre las partes, con la finalidad de desarrollar un proceso de negociación que permita alcanzar acuerdos viables [con] las partes involucradas”. Aparte de ser mediadora, la SAA también usa los métodos de conciliación y arbitraje agrario para resolver conflictos, además ofrece asistencia legal gratuita a los actores del conflicto.

Aunque la SAA es la instancia estatal para resolver conflictos agrarios, los acuerdos establecidos por sus actores, en su presencia o a través de su mediación, no tienen validez legal. Aunque la evidencia recolectada por la SAA en sus procesos investigativos sobre conflictos de tierra es reconocida por juzgados, en caso no se respeten los acuerdos que esta entidad haya facilitado, no pueden sustentar una demanda legal.

Solicitarle a la SAA intervenir en conflictos municipales de tierra puede significar una inversión de tiempo considerable, no debido a

167 Folleto institucional de la Secretaría de Asuntos Agrarios, 2009.

la propia ineficiencia de esta entidad, sino debido a su sobrecarga de casos. La SAA en Quiché, por ejemplo, tiene un personal de aproximadamente 15 personas (técnicos, asistentes, asesores legales, etc.) pero atiende 130 casos de conflictos de tierra municipal¹⁶⁸, sumados a los otros tipos de conflictos de tierra que consumen sus recursos. De estos 130 casos, solo 75 fueron concluidos; concluir un caso no significa que automáticamente este haya sido resuelto. Debido a su falta de personal y a la carga excesiva de trabajo, puede tomar meses o incluso un año para que la SAA inicie la investigación e intervenga en un determinado conflicto. Le toma a la Secretaría un largo y arduo proceso para estudiar la disputa, desde la revisión de archivos hasta los títulos de tierra inscritos; también participan en medición de tierras y realizan estudios de análisis socioeconómicos. Cuando los resultados de los estudios no son del agrado de uno de los actores del conflicto, la SAA se involucra en otra dimensión de este, no como mediador sino como otro actor dentro del conflicto.

Desde un punto de vista general, las oficinas centrales y regionales de la SAA no están suficientemente equipadas para abordar conflictos de tierra. Además, es necesaria: una profunda revisión del concepto de ejido municipal, sus orígenes históricos y marco legal, su alcance y limitantes, su lugar en el contexto de conflictos agrarios guatemaltecos, entre otros, y que esta información se sistematice y analice a nivel institucional. Sin embargo, su competencia como institución estatal le permite influir a otras entidades del Estado para asistirle cuando sea necesario (Maga, Conap y Conred, por ejemplo) y su credibilidad, desde el punto de vista campesino, se percibe como la de un juez.

5.1.2. Registro General de Propiedad (RGP)

El Registro de Propiedad de Guatemala, bajo el lema: “brindando certeza y seguridad jurídica”, fue establecido en 1877 durante el régimen del General Justo Rufino Barrios. Su objetivo institucional es realizar la inscripción, anotación y cancelación de los actos y con-

168 Estadísticas de la Secretaría de Asuntos Agrarios en su presentación durante el Seminario de Conflictos de Tierras Municipales, 29 de julio de 2009 en San Pedro Jocopilas, Quiché.

tratos relativos al dominio y demás derechos reales sobre bienes inmuebles o muebles identificables¹⁶⁹. Aparte de la inscripción de los títulos de bienes inmuebles, el RGP también efectúa la inscripción de infraestructuras y obras públicas como: ferrocarriles, canales, muelles y registra las concesiones otorgadas por el Ejecutivo, como en el caso de las plantas hidroeléctricas y la industria de minería.

El RGP, cuyas oficinas se encuentran en Ciudad de Guatemala y Quetzaltenango, aunque es un actor indirecto en los conflictos de tierra municipal, tiene un rol mayor en el contexto general de conflictos de tierra en Guatemala. Al existir un registro de tierra y un sistema de titulación poco coherente con cualquier información geográfica confiable, involuntariamente permite que se registre dos veces la misma parcela, sin contar con algún medio para verificar si la propiedad indicada en la titulación supletoria coincide con una propiedad existente, disponible en la ubicación nombrada; además, no se verifica que esta titulación no viole la posesión o derechos de arrendamiento de otro individuo o familia. La inconsistencia de este sistema ha sido causa de desinformación y ha sido objeto de numerosos conflictos, especialmente aquellos que involucran disputas de derechos.

En lo que respecta a corroborar datos antes de cualquier resolución de conflictos de tierra, el RGP dificulta el acceso a la información: sin contar con esta (número de libro, folio, finca) de antemano, los datos de la parcela que se desea investigar o verificar su propiedad, se niega fácilmente el acceso a los títulos de tierra. Cuando el acceso a la información no es un problema, sí lo es comprenderla. Debido a que el RGP está lejos todavía de la era digital, la mayoría de las inscripciones están escritas a mano y lo ilegible de algunos fragmentos podría crear confusión. Cuando las páginas de un determinado libro se terminan, las siguientes inscripciones de una finca podrían quedar en otro libro, que podría o no ser hallado.

Además, los documentos en el RGP no evidencian un inventario claro de la totalidad de terrenos disponibles, a menos que la propiedad y proceso de sucesión hayan sido claros. Aunque el Registro se

169 Presidencia de la República, Oficina Nacional de Servicio Civil, Manual de organización del sector público: Registro General de la Propiedad.

encuentra en proceso de reforma, no es capaz de cambiar su sistema y procedimientos (los cuales se remontan a 133 años) inmediatamente con un simple consenso dentro de su burocracia. Dicha institución siempre necesita una legislación específica para cualquier reforma necesaria, lo que supone un proceso costoso y tedioso.

5.1.3. Ministerio de Gobernación (MinGob)

El Ministerio de Gobernación coordina a las distintas gobernaciones departamentales en Guatemala. Sus principales tareas incluyen: sobrellevar asuntos de seguridad interna y justicia, velar por la seguridad individual, así como de familias, comunidades (y sus bienes), combatir el crimen y supervisar las condiciones de las prisiones y la transparencia de la administración de fondos públicos. En lo que respecta a conflictos de límites entre distritos municipales, el MinGob y el Instituto Geográfico Nacional (IGN) tienen a su cargo hallar soluciones técnicas y políticas, de acuerdo al Artículo 24 del Código Municipal de 2002. El criterio del MinGob, en estos casos, tiene validez legal por medio de un Acuerdo Gubernativo. Por medio de dicho documento, se legaliza la remediación de tierra y la reubicación de linderos y mojones para, finalmente, resolver el conflicto entre municipalidades.

Asimismo, según el Artículo 26 de este Código, la Gobernación departamental (de acuerdo a su jurisdicción) puede segregarse, anexionar o fusionar municipios; es decir, los límites territoriales los define la Gobernación misma para asegurar su exactitud y evitar conflictos de intereses entre los municipios recién segregados o anexados.

5.1.4. Instituto Geográfico Nacional (IGN)

El Instituto Geográfico Nacional, fundado en 1932, se estableció para “determinar y demarcar los límites territoriales con las vecinas Repúblicas de Honduras y de el Salvador.”¹⁷⁰ El IGN es una dependen-

¹⁷⁰ Instituto Geográfico Nacional, “Nuestros inicios,” Instituto Geográfico Nacional, www.ign.gob.gt (acceso 1 de diciembre de 2010).

cia del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Viviendas y cuenta con seis divisiones técnicas: geodesia, cartografía, fotogrametría, informática, información geográfica y apoyo al catastro. En 2005, por medio del Decreto 21-2005 del Congreso de la República de Guatemala, se estableció que las funciones de la institución incluyen la elaboración de la base cartográfica del país y la obtención de información de límites municipales y departamentales.

El Código Municipal de 2002 estipula que en conjunto con el MinGob, el IGN debe intervenir en los casos de conflictos por límites entre distritos municipales y, con el apoyo del Instituto Nacional de Estadística, debe abordar las cuestiones de división territorial dentro del municipio.¹⁷¹ El dictamen del IGN es un requisito en la asignación de la circunscripción territorial cuando establecen un nuevo municipio. Desafortunadamente, a nivel práctico y municipal, nadie sabe con precisión el grado de involucramiento del IGN en los conflictos de tierra municipal, o cómo podría coadyuvar a la solución de conflictos que involucran límites entre municipios.

El IGN tiene un gran potencial para enriquecer el conocimiento técnico y la administración de la información de los municipios, con el fin de administrar efectivamente el ejido municipal. Su proyecto Sistema Nacional de Información Geográfica (Snig) generó una serie de capas temáticas que muestran datos físicos sobre la cobertura, uso e intensidad de uso de la tierra y ordenamiento territorial, por mencionar algunos. Sin embargo, esos datos no se utilizan a nivel municipal, por falta de equipo, conocimiento y capacidad técnica del personal del municipio.

5.1.5. Registro de Información Catastral (RIC)

El Registro de Información Catastral fue creado a través del Decreto Número 41-2005 del Congreso de la República de Guatemala, cuyo objetivo es establecer, mantener y actualizar el catastro nacional. Colabora con las municipalidades para darle a estas, y a otros protago-

171 Capítulo II, artículos 22 y 24 del Código Municipal de Guatemala, 2002.

nistas interesados en sus tierras, la certeza y seguridad jurídica de la tenencia, con el fin de clarificar los derechos inscritos, la realidad de la tenencia de la tierra en las áreas rurales, y para establecer los límites correctos de las tierras municipales. El RIC también sirve como apoyo para el municipio en el ordenamiento territorial y en el manejo sostenible de los recursos naturales dentro del ejido. De acuerdo a su visión, la mayoría de conflictos tiene su origen en la falta de claridad del ámbito espacial en donde se ejercen los derechos de propiedad o posesión. Por consiguiente, el catastro debería coadyuvar en la prevención de conflictos, al establecer con certeza los requisitos anteriores en relación a los titulares catastrales.

En el tema de conflictos de tierras municipales, uno de los desafíos identificados por el RIC en su trabajo es la falta de coordinación interinstitucional para prevenir y resolver conflictos; otro reto es cómo delegarles el mantenimiento catastral a las autoridades municipales. Hoy día, las reacciones de la población local contra el acto del levantamiento del catastro impiden el proceso catastral: muchos de los técnicos del RIC están amenazados en algunos municipios por apoyar la regularización de tierras; aun así, hay representantes comunitarios que apoyan esta regularización y hay actores, en varias municipalidades, interesados en mantener la inseguridad jurídica de las tierras.

En cuanto a la regularización de tierras municipales, siempre involucra el reconocimiento de tierras comunales dentro de la que es registrada como tierra municipal, según el Artículo 23 de la Ley de Información Catastral. El RIC tiene una amplia competencia financiera y técnica en comparación con otras instituciones que participan en asuntos de tierra, pero por motivos diferentes no ha logrado las metas necesarias en el marco de implementación. Solo trabaja en municipios seleccionados o priorizados por organizaciones donantes y no para todo el país. Tomando en cuenta que la información catastral es esencial en la resolución de conflictos de tierras municipales, en lugares donde no trabaja el RIC, es la Secretaría de Asuntos Agrarios la entidad responsable del trabajo catastral. Sin embargo, el levantamiento del catastro por la SAA está limitado para las tierras en disputa y no abarca todo el municipio.

5.1.6. Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap)

El Consejo Nacional de Áreas Protegidas es una institución pública que depende de la Presidencia de la República. Fue establecido en 1989 a través del Decreto Legislativo 4-89, la Ley de Áreas Protegidas. El Conap está conformado por representantes del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn), Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (Maga), Instituto Nacional de Antropología e Historia (Ideah), Instituto Guatemalteco de Turismo (Inguat), Centro de Estudios Conservacionistas (Cecon/Usac), Asociación Nacional de Municipalidades (Anam) y un delegado de las organizaciones no gubernamentales relacionadas con los recursos naturales y el medioambiente, registradas en Conap.¹⁷²

Los fines principales del Conap son: buscar la conservación y el mejoramiento del patrimonio natural de Guatemala; coordinar la administración de los recursos de flora y fauna silvestre y de la biodiversidad de la nación, entre otros. En el ámbito de áreas protegidas, el Conap ubica propiedades o fincas dentro de los límites de áreas protegidas e inscribe nuevas áreas protegidas; dentro de estas facilita solicitudes de arrendamiento de terrenos de reservas territoriales del Estado y, en ciertas ocasiones, opina sobre estudios de impacto ambiental en proyectos estatales y municipales.

En 2003 empezó a trabajar en el proyecto de establecimiento de parques regionales municipales, cuyo objetivo es contribuir a la conservación y uso sostenible de los recursos naturales del país. Según el Artículo 15 del Reglamento de la Ley de Áreas Protegidas, para que los parques regionales ubicados en terrenos municipales sean registrados por el Conap únicamente se requerirá de la resolución del Concejo Municipal correspondiente, así como la identificación exacta del terreno.¹⁷³ Como requisito de la inscripción, las oficinas municipales pueden determinar las categorías, criterios y objetivos del manejo de las áreas de reservas naturales que considere impor-

172 Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) y Justicia Ambiental, Empoderamiento Comunitario y Equidad Social para la Conservación de la Región Sarstún Motagua (Jade), *¿Qué es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas?* (Guatemala: Conap y Jade, 2006) 15.

173 Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), *Guía para el Registro de Áreas Protegidas Municipales en el Conap* (Guatemala: Conap, 2003) 1.

tantes y necesarias para el beneficio económico y social de los habitantes del municipio.

En 2009, Conap creó el Departamento de Ordenamiento Territorial y Conflictividad Agraria en Áreas Protegidas, cuyo objetivo es atender conflictos agrarios que han existido dentro del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (Sigap) desde su creación. El departamento ha atendido 60 conflictos de los que se han resuelto 13 (47 pendientes de resolver al momento de esta publicación¹⁷⁴). Sin embargo, el Conap no duplica el trabajo de la SAA; las dos entidades promueven una mesa interinstitucional donde llegan a acuerdos y llevan procesos comunes con otras instituciones estatales involucradas en un conflicto específico, Fontierras o MinGob, por ejemplo.

Para fortalecer su trabajo con las municipalidades, en 2009 se creó la Unidad de Asuntos Municipales bajo el amparo del Departamento de Unidades de Conservación. En 2010, en conjunto con 55 municipalidades, Conap creó la Red de Parques Regionales Municipales para descentralizar el manejo de áreas protegidas y dirigirlo hacia los gobiernos municipales, autoridades locales y sociedad civil organizada¹⁷⁵.

Aunque los mecanismos establecidos por el Conap pretenden llenar adecuadamente el vacío en el municipio, respecto de la conservación y/o manejo de recursos naturales, este servicio es solamente para los municipios que tienen áreas protegidas declaradas dentro del ejido municipal. El aprovechamiento de los recursos naturales dentro del área protegida está sometido a la aprobación del Conap y de la municipalidad según su sistema de coadministración. En cuanto a la explotación de bosques municipales dentro de áreas protegidas, la municipalidad y el Conap pueden decidir qué tipo y la cantidad de árboles que es permitido talar. Sin embargo, en este aspecto Conap se encuentra en conflicto con el Inab, por las leyes contradictorias que respaldan sus competencias en la explotación del recurso forestal.

174 Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap), *Memoria de Labores 2008-2009* (Guatemala: Conap, 2010) 33.

175 Propuesta del Segundo Encuentro con Alcaldes Municipales para la Gestión de Parques Regionales Municipales en Quetzaltenango, 11-12 de noviembre de 2010.

5.1.7. Procurador de Derechos Humanos (PDH)

El Procurador de Derechos Humanos tiene competencia para intervenir en casos de reclamos o quejas sobre violaciones de derechos humanos y proteger derechos individuales, sociales, cívicos, culturales y políticos. Se conforma de nueve defensorías con grupos metas diferentes: mujeres, adultos mayores, medioambiente, etc. Los conflictos de tierras municipales, sin embargo, forman parte del campo de acción de la Defensoría de los Pueblos Indígenas, “unidad que titula derechos específicos de los pueblos indígenas y constituye un enlace entre la Procuraduría y las organizaciones, instituciones y comunidades indígenas, con irrestricto respeto a su propia cultura, forma de vida, procedimientos y características propias”.¹⁷⁶ Las principales líneas del trabajo relevante a la defensa de los pueblos indígenas, respecto a su apropiación de las tierras municipales son: apoyo a los procesos de procuración de casos relacionados con derechos específicos, y mediación, orientación, verificación, prevención y acompañamiento en aquellos casos relacionados con pueblos indígenas y hechos ilegales cometidos por personas e instituciones particulares. En algunos casos de conflicto de tierra, el PDH negocia con otras instituciones gubernamentales y también con organizaciones departamentales o comunitarias como los Codedes y Cocodes.¹⁷⁷

Aunque el PDH estuvo presente en algunos de los casos de conflictos mencionados en este estudio, en particular en los casos de Santiago Atitlán y Uspantán/Chicamán, ninguno de los afectados puede validar el rol del PDH en todos esos conflictos. En el caso de Uspantán/Chicamán, el Procurador tomó el rol de observador del conflicto, sin velar por la protección de los derechos de los actores indígenas en el conflicto; en Santiago Atitlán la gente no percibe al PDH como defensor de derechos humanos o de los pueblos indígenas, sino más bien como un testigo; según ellos el PDH hacía comentarios esporádicos sobre situaciones de conflicto pero no llegó al rol de mediador o negociador en los conflictos de tierras municipales. Por otro lado, la Procuraduría se percibe como “facilitadores, en vir-

176 Procurador de Derechos Humanos, “Defensoría de los Pueblos Indígenas, “Procurador de Derechos Humanos, <http://www.pdh.org.gt> (acceso 23 de noviembre de 2010).

177 Carlos Grave, “Tierra enfrenta a dos comunidades,” *Prensa Libre*, 27 de septiembre de 2010.

tud de que no se pudo resolver nada”¹⁷⁸, habilitando oportunidades de diálogo, dando acompañamiento y asesoría pero sin posibilidad de emitir una resolución a tal conflicto -aunque esto sea prioritario para los actores interesados-. El interés del PDH en la resolución de conflictos de tierra municipal radica en mantener su posición favorable como defensor de los derechos indígenas; sin embargo, no tiene la capacidad para hacerlo, tomando en cuenta su periodo de mandato y sus recursos financieros y humanos. El grado de impunidad, en el contexto general de violaciones de derechos humanos en Guatemala, le da poco incentivo al PDH para lograr avances en el campo de los conflictos de tierra municipal.

5.2. Nivel medio de liderazgo

5.2.1. Alcaldía Municipal y sus autoridades

Las autoridades ediles están conformadas por: el alcalde, concejo municipal, síndico municipal, que conforman una entidad llamada “oficina municipal”, dirigida por el alcalde como su mayor funcionario. La base del gobierno municipal es la autonomía, que convirtió a las municipalidades en el poder Ejecutivo en pequeña escala, según el Código Municipal de 1988. En este sentido, la municipalidad tiene asignadas las siguientes tareas: prestar servicios públicos municipales; impulsar el desarrollo urbano, rural e integral del municipio; atender el ordenamiento territorial; promover la participación popular (de los vecinos) en cualquier iniciativa o proyecto del municipio, y necesidades básicas y sociales de la población como: educación, deporte, cultura, programas de salud, etc. Otras actividades municipales son de servicios públicos: administración del registro civil, manejo de la hacienda municipal y prestación del servicio de policía municipal¹⁷⁹.

En la estructura de gobierno local hay dos órganos: el órgano colegiado, que consiste de la oficina o el concejo municipal, integrado por funcionarios electos popularmente como el alcalde quien pre-

178 Salvador Loarca Marroquín, entrevista en la oficina de PDH en Santiago Atitlán por Mirna Chavajay, 12 de octubre de 2009.

179 Código Municipal, Congreso de la República de Guatemala, Artículos 3, 30, 39, 40 y 112.

side y representa a la municipalidad; los síndicos, quienes tienen atribuciones judiciales en relación con las tierras municipales, son encargados de las tierras en arrendamiento y recolección de rentas de otros bienes municipales; los concejales, que tienen a cargo diferentes comisiones necesarias, por medio de las que se emiten acuerdos municipales que reflejan las prioridades edilicias. El organigrama de la oficina municipal incluye a un secretario municipal, el único funcionario no electo popularmente, quien tiene la tarea de ordenar y archivar información sobre el municipio aunque en la práctica no siempre es así. El concejo municipal, según el artículo 35 del Código Municipal, es responsable de las tierras en su dominio, el ordenamiento territorial y el control urbanístico de la circunscripción municipal; la organización de cuerpos técnicos, asesores y consultivos que sean necesarios al municipio; fijación de rentas de los bienes municipales sean estos de uso común o no; la elaboración y mantenimiento del catastro municipal, y la promoción y protección de los recursos renovables y no renovables del municipio. El segundo órgano es de ejecución: la alcaldía (el alcalde mismo), cuya función es representar la municipalidad y ser responsable de la gestión de su planta administrativa.

Uno de los actores de conflicto que pertenece a la oficina municipal pero no es parte de la estructura edilicia es la Oficina Municipal de Planificación (OMP), que está a cargo de crear e implementar proyectos, en tierras municipales, aprobados por el concejo municipal. Esta oficina determina la ubicación geográfica de los proyectos y los criterios que deberían alcanzar: la ejecución de estudios de impacto ambiental y de riesgos de desastre. La administración municipal se vale de ella para canalizar el uso de la tierra y en realidad está a cargo de organizar sistemáticamente la información geográfica relevante al ordenamiento territorial y el inventario de recursos naturales disponibles dentro de la jurisdicción municipal, así como de la actualización del catastro municipal. En algunos municipios le correspondería a la OMP poseer conocimientos técnicos sobre el área y extensión de las tierras municipales; sin embargo, no siempre es así. Su negligencia para cumplir adecuadamente sus obligaciones, especialmente para gestionar la ejecución eficaz de los proyectos

—en coordinación con las comunidades—, es uno de los detonantes de conflicto alrededor del uso de la tierra municipal.

La municipalidad es un actor directo en el conflicto debido a que tiene los títulos de propiedad y es el administrador del objeto de disputa que son las tierras municipales. La postura común de las municipalidades hoy día, a lo largo de todos los casos citados, es no vender, donar o permitir la falta de pago del usufructo de tierras municipales (excepto cuando de verdad no tienen nada más para reparar o vender, como en los casos de Sololá y Uspantán), a pesar de que los precedentes históricos demuestran que es una práctica común. A la municipalidad —representada por sus autoridades, la oficina municipal y el alcalde— le conviene preservar su patrimonio, no solo por motivos fiscales sino para mantener la integridad de sus recursos naturales, los cuales podrían ser una fuente económica. En algunos casos es cuestión de bienes culturales o valores, como los ejidos municipales, donde se podrían encontrar lugares sagrados. Aparte de estos elementos, poseer grandes extensiones de tierra también podría traducirse en más espacio habitable; es decir, habría una relación directamente proporcional entre el tamaño de la población del municipio y su respectiva asignación presupuestaria. El municipio requiere de un adecuado financiamiento para prestarles servicios públicos a sus habitantes, una obligación estipulada por el Código Municipal; además, obtener fondos también se extiende a la creación de diversos proyectos socioeconómicos que beneficien a la población. Esto a su vez beneficiaría al partido político del alcalde y a su comitiva durante las próximas elecciones. En resumen, preservar la integridad del ejido municipal es importante para la supervivencia financiera, social y política de las autoridades ediles.

El destino de la tierra disputada podrían decidirlo, por medio de consulta popular, los dirigentes municipales, aunque en la práctica se reduce a una negociación interna entre los miembros de la oficina municipal; son los principales catalizadores en el contexto de los conflictos de tierra municipal: podrían resolverlos inmediatamente a través de decisiones colectivas, o prolongarlos dependiendo

de las medidas burocráticas necesarias o si las tácticas para extenderlos se ajustan a sus intereses. Un incentivo para resolver de inmediato contiendas a favor del otro actor (en la mayoría de casos, una comunidad o grupo de familias) es la promesa de poder para el partido político afín a la municipalidad, aunque los incentivos para prolongar conflictos incluyen otros trucos para hacer dinero rápido que podrían generar ganancias para los partidos políticos en general y a las autoridades municipales, individualmente (otorgándole concesiones a madereros o a compañías mineras para explotar el ejido municipal, o redistribuyendo la tierra municipal, como donación o compensación, entre familiares o amigos de los funcionarios). Esta percepción es evidenciada a través de encuestas¹⁸⁰ sobre gobernanza y corrupción en los municipios de Santiago Atitlán y Cunén, donde más de la mitad de la población entrevistada pudo afirmar que existe corrupción dentro de la oficina municipal, mayormente en la forma de nepotismo y sesgo por afiliación política. En los testimonios de algunos residentes entrevistados durante el estudio, se mencionó como práctica común que el alcalde donara parcelas de tierra a sus familiares para asegurar su futuro al final de su mandato.

En los casos mencionados, no habrá verdadero progreso para resolver conflictos de tierra municipal sin la voluntad política de las autoridades ediles, especialmente la del alcalde. Tomando en cuenta que la legislación apoya a las municipalidades, en su dominio de las tierras que alguna vez le pertenecieron a la población indígena, es difícil ganar una batalla para recuperarlas por medio de los procesos legales del sistema oficial; aun así, el débil apoyo del gobierno central, para garantizar que estas municipalidades tengan suficientes recursos materiales y humanos para gestionar y administrar las tierras municipales favorece a las comunidades desposeídas en el proceso de recuperación de los bienes de sus antepasados.

180 Las encuestas se realizaron en Santiago Atitlán y Cunén, en septiembre del 2009. Al grupo objetivo se le preguntó si existía corrupción dentro de la municipalidad, y si era así, en qué forma. La encuesta abarcó otros tipos de corrupción, basándose en los mencionados por la Caja de Herramientas Anti-corrupción de Unodc (Viena, 2004).

5.2.2. Organizaciones Campesinas

5.2.2.1 El Comité de Unidad Campesina (CUC)

El Comité de Unidad Campesina (CUC) surgió el 15 de abril 1978, cuando las y los campesinos y trabajadores del campo se unieron para luchar por mejores salarios agrícolas, y contra la militarización y la discriminación hacia los pueblos indígenas. Es una organización pluralista, de base campesina, indígena y popular, que lucha por mejoras estructurales a la situación del campesino guatemalteco, generando propuestas políticas y técnicas, y desarrollando trabajo en espacios políticos y públicos de toma de decisiones.¹⁸¹ Actualmente el CUC aglutina a cerca de 200 comunidades y 8 000 familias, organizadas en comités comunitarios, municipales, regionales y el comité nacional.

Una de las líneas de lucha definidas por el CUC es el acceso a la tierra. Para la organización esto significa la implementación de ciertas medidas por parte del Estado: el apoyo en créditos para la siembra, fertilización, recolecta de la siembra, distribución, acopio y venta.¹⁸² Además, los objetivos de este importante eje incluyen: promover, impulsar y contribuir a la Reforma Agraria Integral, por medio del acceso a la tierra en beneficio de las y los campesinos; promover el uso racional, sustentable y sostenible de la tierra; propiciar la recuperación, respeto y reconocimiento al derecho de propiedad histórica de la tierra, y facilitar la certeza jurídica de la tierra a la que se tiene acceso. El CUC, más que todo, promueve la recuperación colectiva de las tierras, que les otorga a las comunidades las tierras por vía de propiedad, pero no por titulación individual.

Debido al enfoque del CUC para aprovechar la coyuntura, logró asegurar certeza judicial a las familias de campesinos, víctimas de explotación por grandes terratenientes (como miembros de la familia Botrán, en el caso de San Siguán, Cunén). El conflicto que enfrenta la comunidad de San Siguán, así como los poblados El Molino y El Astillero, ha creado conciencia en las autoridades municipales acerca

181 Comité de Unidad Campesina, <http://www.cuc.org.gt>, acceso 02 de noviembre de 2010.

182 Comité de Unidad Campesina, *Historia de Guatemala: desde un punto de vista crítico* (Guatemala: Comité de Unidad Campesina) 57.

de las raíces del ejido y de la lucha de varias familias y comunidades campesinas para recuperar la tierra que históricamente les pertenece. El trabajo del CUC en San Siguan es una inspiración y modelo para otras comunidades en la reivindicación de sus derechos históricos a la tierra, y evidencia que la lucha campesina es una clave para acceder a la tierra con certeza jurídica.

5.2.2.2 El Comité Campesino del Altiplano (Ccda)

El Comité Campesino del Altiplano (Ccda) fue fundado el 2 de marzo de 1982 en San Lucas Tolimán, Sololá. Es una organización indígena y campesina que lucha para la distribución equitativa de la tierra; garantizar sueldos justos y prestaciones laborales a los campesinos asalariados; promover respeto a los derechos humanos, y dar asistencias a la producción y comercialización de los productos agrícolas, pecuarios y artesanales de los pequeños productores. La situación de la tierra es clave en el análisis político y económico del Ccda. Para esta entidad, el complejo escenario nacional de la tierra está vinculado a la polarización de las clases socioeconómicas: la problemática de la tierra actúa como una base para lo económico, que subsecuentemente afecta lo social, político y ambiental.¹⁸³ Por medio de los proyectos económicos y políticos del Ccda se intenta afectar las estructuras que permiten la concentración de la tierra en pocas manos y reformarlas para que favorezcan al sector campesino.

En relación con los conflictos de tierra municipal, el Comité asiste a varias comunidades, facilitándoles información sobre las tierras disponibles, brinda asistencia legal y promueve la resolución alternativa de conflictos por medio de negociación y mediación. Con sus contactos a nivel nacional y con sus vinculaciones con las comunidades de base, facilita diálogos e intercambio de información para apoyar estas instancias. Además, a través de su participación en significativas alianzas sociales, como la Alianza para el Desarrollo Rural Integral (Adri), apela al Estado para que resuelva los proble-

183 Comité Campesino del Altiplano, *El Comercio Justo Plus* (Guatemala: Ccda y Congcoop, 2008) 17.

mas estructurales de los conflictos de tierra en el país, lo cual debería facilitar –a largo plazo– la solución de conflictos de tierra municipal.

5.2.3 La Iglesia católica

Durante la época colonial, muchas órdenes religiosas, particularmente los dominicos y jesuitas, se apoderaron de grandes extensiones de tierras de manera ilegal y las convirtieron en haciendas, donde también aprovechaban la mano de obra gratuita de la población indígena. Los religiosos fueron el único sector social que contó con medios económicos suficientes para el desarrollo agrícola, por lo que se convirtieron muy pronto en los principales terratenientes de Guatemala.¹⁸⁴ Con su poder económico y social, la Iglesia católica usurpó las tierras comunales por medio de manipulación espiritual (donaciones piadosas) y al asentar sus grandes propiedades al lado de esas tierras, para luego acapararlas. Sin embargo, perdieron la mayoría de su propiedad al mismo tiempo que las municipalidades, cuando el Estado decidió expropiárselas a la Iglesia y la Cofradía para convertirlas en propiedad privada, especialmente para el beneficio de la producción cafetalera.

De forma similar al caso de las municipalidades, la Iglesia católica no perdió completamente todas las tierras que considera de su propiedad: todavía hay grandes extensiones de tierra bajo su administración. En Sololá, por ejemplo, la Asociación Cristiana (AC) representa a la Iglesia y es dueña de fincas cafetaleras y de una reserva natural privada. Debido a que los sacerdotes no se les permite comprar tierra, ellos realizan la compra por medio de la AC con fondos recaudados a través de actividades eclesiásticas. La Iglesia reconoce la vulnerabilidad de sus tierras ante la posible recuperación de estas por parte de comunidades desposeídas. Tanto la Iglesia como la AC tienen la habilidad de negociar políticamente con el gobierno municipal, en lo referente a conflictos de tierra, y también cuentan con el potencial económico para resolverlos a través de la compra de tierras, el registro de la propiedad a nombre de la AC y, poste-

184 Julio Cambranes, *500 Años de la Lucha por la Tierra: Estudios sobre la Propiedad Rural y Reforma Agraria en Guatemala* (Guatemala: Edición Cholsamaj) 137.

riormente, su distribución o arrendamiento a quienes la necesiten. Existe la percepción de que la Iglesia católica negocia con las autoridades municipales para comprar segmentos del ejido. Aun así, cabe mencionar que la AC no es partidaria de otorgar tierras para uso comunal, según su punto de vista, las tierras comunales son fuente de conflicto porque la gente ya no está acostumbrada a la noción de que la tierra pueda utilizarse colectivamente.¹⁸⁵

5.2.4 Familias de grandes y poderosos terratenientes

Es de conocimiento público que algunos grandes terratenientes, parte de la oligarquía guatemalteca, es dueña de grandes extensiones de tierra en Cunén y, por lo tanto, es uno de los principales actores en los conflictos de tierra municipal. Los tres casos de conflictividad en Cunén han descrito cómo ellos abusaron de propiedades municipales, desde la época de Manuel Lisandro Barrillas en la que no remuneraban la labor de los trabajadores en los ingenios de caña de azúcar y en los sembradíos de café. La presencia de los poderosos terratenientes ha sido dominante en las políticas municipales e incluso presentes generaciones atestiguan sobre su influencia en la toma de decisiones de las autoridades locales. Por ejemplo, parte de un terreno de esta familia en San Siguán se traslapa con los límites del ejido municipal; su posición fue la de vender la parcela a un precio rentable. Al mismo tiempo, los funcionarios municipales todavía cuestionan si dicha parcela le pertenece a los terratenientes o al municipio en sí (como sucedió en El Molino). Asimismo, en varias declaraciones se expuso que una familia poderosa donó tierra a jornaleros como pago por años de trabajo no remunerado; esto generó controversia al desconocerse si estos terrenos eran en realidad propiedad municipal. Después de todo, les conviene a esas familias generar ganancias y fortalecer su poder económico en el país: uno de los métodos para alcanzarlo es agenciarse de extensiones considerables de tierra productiva como en Cunén. Integrantes de esas familias cuentan con un potencial impresionante para “comprar” acciones políticas y la seguridad necesaria para desalojar a los habitantes de la propiedad;

185 Lic. Raul Lec, entrevista por la autora en las oficinas de Asociación Cristiana en San Lucas Tolimán, 12 de enero de 2009.

paralelamente, tienen un incentivo para involucrarse en la resolución de los conflictos de tierra municipal porque, mientras el conflicto persista y la condición de la tierra sea incierta, esta no podría beneficiar a los intereses de dichos oligarcas.

5.3. Nivel base de liderazgo

5.3.1. Los Consejos Comunitarios de Desarrollo (Cocodes)

En la primera Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural, emitida en 1987, se establecieron los concejos municipales y los consejos locales de desarrollo.¹⁸⁶ Cada aldea, colonia, cantón o barrio puede tener un Cocode, cuyos miembros son elegidos en asambleas comunitarias. Una de las funciones del Cocode, relacionada con los bienes municipales, es velar por el buen uso de los recursos que se destinen para la comunidad, e informar a esta sobre dicho uso. El Cocode es la principal forma de organización de una comunidad. Está presidido por el alcalde comunitario y/o auxiliar y puede integrarse de acuerdo con los usos y costumbres propios de cada comunidad.¹⁸⁷

El Cocode, a partir de su creación como espacio de participación ciudadana, funciona más como un canal de fondos que “dependen de la decisión arbitraria de las autoridades políticas que administran y [los] controlan, como la Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia, gobernadores y diputados distritales”.¹⁸⁸ En cuanto a su relación con los conflictos de tierras municipales, el Cocode tiene mucho que ver en cómo se usa el ejido municipal, debido a su función: velar por el buen uso de los recursos. Idealmente, se consulta el Cocode al planificar cualquier proyecto comunitario o municipal, tomando en consideración el bienestar de la comunidad; lamentablemente, en algunos casos, “se reduce a conceder favores (bienes, servicios, obras, empleos y demás) a cambio de [...] votos, dando lugar a una típica relación de dominio y dependencia política”.¹⁸⁹ Este cambio de función provoca conflictos en diferentes niveles, tanto en

186 Julio Curruchiche y Luis Linares, *Manual para un municipio participativo* (Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung, 2007) 41.

187 *Ibid.*, 46.

188 Mario Fuentes Destarac, “Los Cocodes son clientelares”, *El Periódico*, 12 de Agosto 2007.

189 *Ibid.*

el interior del consejo mismo, como en la comunidad. Los Cocodes justifican su existencia para promover la participación comunitaria en la toma de decisiones del municipio, sin embargo, los miembros del Cocode tienen que velar por las necesidades de la comunidad y para lograr esto deben congraciarse con las autoridades municipales y sus correspondientes partidos políticos. Sin el apoyo del alcalde particular, el Cocode no tiene fondos para gestionar proyectos comunitarios y, sin estos, la autoridad de los miembros del Cocode (representantes legítimos de los ciudadanos) es objeto de crítica y desconfianza.

5.3.2. La Alcaldía Indígena (Alcaldía Comunitaria o Alcaldía Auxiliar)

Los artículos 55, 56, 57 y 58 del Código Municipal reconocen la importancia de la alcaldía indígena como un sistema esencial de la municipalidad, el vínculo entre el municipio y las comunidades. En dicho documento las atribuciones de la alcaldía auxiliar incluyen: promover la organización y la participación sistemática y efectiva de la comunidad en la identificación y solución de los problemas locales; elaborar, gestionar y supervisar programas y proyectos del municipio, bajo la coordinación del Concejo Municipal; cooperar en censos nacionales y municipales, así como en el levantamiento y actualización del catastro municipal y, lo más importante, servir como vínculo de comunicación entre las autoridades del municipio y los habitantes. El alcalde auxiliar es una autoridad electa legalmente, que representa a la municipalidad indígena en las comunidades donde está establecida.¹⁹⁰

Desde el punto vista de los pueblos indígenas, la función de la alcaldía indígena es ejercer y aplicar el sistema de justicia indígena para la resolución de cualquier tipo de problemas.¹⁹¹ Es autónoma y representa a las comunidades. Para ellos, la alcaldía indígena tiene poderes distintos desde la cosmovisión maya. Además, tiene la

190 Autoridad y Gobierno K'aqchikel de Sololá (Guatemala: Coordinadora de Organizaciones Mayas de Sololá, 1998) 40.

191 Ricardo Sulugüi Juracán de la Defensoría Maya de Sololá, entrevista por Mirna Chavajay, 26 de noviembre de 2009.

misión de velar por el pueblo, por todas las aldeas y cantones bajo su autoridad. Aunque el funcionamiento de la alcaldía indígena se asemeja teóricamente al funcionamiento de la alcaldía municipal, en realidad no es así. “El alcalde auxiliar ahora no lo es, los Cocodes son [las] autoridades,” explica un alcalde auxiliar de Sololá¹⁹². Sin embargo, el alcalde auxiliar mantiene un rol especial, atribuido a su papel tradicional como custodio de la justicia, que el alcalde municipal no parece compartir: ser el encargado de la resolución de problemas y conflictos. El alcalde auxiliar es la autoridad que capta la mayoría de los conflictos denunciados dentro de la comunidad; actúa como mediador, conciliador u orientador, informando a la población, y acude a resolver (por ejemplo) los problemas de tierra.¹⁹³

A las alcaldías indígenas no se les consulta sobre el uso del ejido municipal, excepto a aquellas que mantienen el título original otorgado al pueblo por la Corona o comprado por la comunidad a través de las Cajas de Comunidad, como en el caso de Chichicastenango y Santiago Atitlán. Para algunas comunidades en Cunén, la alcaldía indígena desde hace 35 años dejó de funcionar como debería y de ninguna manera está relacionada con los asuntos municipales. En municipios como Sololá la alcaldía indígena es considerada esencial para conseguir la aprobación de las comunidades, en relación con las políticas o proyectos que la oficina municipal desee abordar; es el canal para informar a la población local acerca de las intenciones de las autoridades municipales, y una forma efectiva para popularizar los intereses políticos que estén involucrados.

Sin embargo, la alcaldía indígena compite directamente, a nivel municipal, con la autoridad del Cocodes. Mientras que la primera representa a la autoridad tradicional, el Cocodes representa a las autoridades municipales electas. Ambas trabajan a nivel popular y a menudo se contraponen, mayormente debido a las preferencias de los funcionarios de la presente alcaldía sobre cómo dirigirse a los habitantes. En lugares donde las tradiciones y costumbres están en-

192 José Manuel Chuj, Concejal segundo de la alcaldía indígena de Sololá, entrevista por Mirna Chavajay, 1 de abril de 2010.

193 ICCPG y PRORED, *Gestión de la conflictividad local en Guatemala en la posguerra*. (Guatemala: ICCPG y PRORED, 2003) 161.

raizadas, como en Santiago Atitlán, el alcalde se vale del Cocodes para dirigirse a las comunidades, al mismo tiempo que desacredita la autoridad del Cabecera del Pueblo¹⁹⁴ y sus asesores, debido al antagonismo de estos hacia él.

Aunque la alcaldía indígena tiene una posición firme respecto de su influencia en la población local, y fácilmente podría persuadir a las comunidades en numerosos asuntos, no tiene el poder para promover sus intereses en la alcaldía. Rara vez tiene voz y no tiene voto en el proceso de toma de decisiones de la municipalidad, cuyos procesos están legitimados por la ley. No influye en la forma en la que se usan o distribuyen las tierras municipales (esto le corresponde a la oficina municipal), no tiene una estructura financiera ni fondos para administrar proyectos comunitarios, a diferencia del Cocodes, el cual puede cobrar y administrar fondos públicos con la autorización de Gobernación Departamental. Además, la alcaldía indígena no facilita justicia en temas de conflictos de tierra en comunidades indígenas, contrario a lo que se esperaría de su rol como mediador, por tradición y costumbres; paradójicamente, la tierra es tratada como un objeto legal de disputa, ajeno a las costumbres y tradiciones indígenas.

5.3.3. Las organizaciones comunitarias

En algunas comunidades se puede encontrar una organización comunitaria que representa los intereses de la comunidad. Normalmente esas organizaciones están constituidas con el apoyo de una institución campesina o indígena u otras asociaciones interesadas en el bienestar de la comunidad, por ejemplo, organizaciones internacionales o nacionales fortalecidas por esa misma institución. Una organización comunitaria está formada por personas de la comunidad que eligen entre ellos a una junta directiva (presidente, secretario, tesorero, etc). Los miembros de esa organización comunitaria tienen la obligación de participar en las iniciativas y toma de decisiones acerca de situaciones o problemas que afectan a toda la comunidad,

194 Durante el periodo del Cabecera del Pueblo Pascual Chávez Tzina.

aunque no siempre toda la comunidad participe en la organización, bien sea por falta de tiempo o interés, o por motivos políticos.

En las organizaciones comunitarias más efectivas, los miembros de la junta directiva son conscientes de los objetivos de la organización y por qué la comunidad debe estar organizada. También conocen el trabajo de cada uno y la contribución que se debe a la comunidad. Se reúnen regularmente, semanal o mensualmente, dependiendo de los temas a discutir. También es posible que existan organizaciones comunitarias sin ningún objetivo concreto, solo para que unos pocos puedan conseguir sus fines particulares; en estos casos no suele haber reuniones regulares ni velan por los intereses del pueblo.

En todos los casos de conflictos de tierras municipales, hay por lo menos una organización comunitaria involucrada, que defiende los intereses de la comunidad frente a otros actores como instituciones gubernamentales y autoridades municipales para obtener y aprovechar esas tierras. Hay algunas que están bien organizadas, discuten y planifican las estrategias con toda la comunidad para recuperar las tierras que hoy día están a nombre de la municipalidad; otras simplemente luchan a nombre de la organización comunitaria pero en realidad lo hacen para satisfacer sus intereses particulares, a costa de los demás. En este caso, la organización comunitaria divide a la comunidad en vez de unirla; si bien logra sus objetivos en su lucha por la tierra, lo que empezó como un conflicto con otros actores fuera de la comunidad se convierte en un conflicto dentro de la comunidad, por no haber tomado en cuenta los intereses de la comunidad en general. Ser excluido en todos los procesos de la lucha por la recuperación de tierras municipales promueve una división en la comunidad y es una tendencia muy común en los conflictos donde organizaciones comunitarias están involucradas.

Las organizaciones comunitarias que no tienen el apoyo de otras organizaciones externas como las campesinas o indígenas, se encuentran en su mayoría sin fondos y por eso, realizar los trámites para la comunidad puede hacerse muy difícil.

Sin embargo, la fortaleza de la organización comunitaria se manifiesta en la facilidad de movilizar a un gran número de integrantes para apoyar la lucha de recuperación de tierras; en este sentido la comunidad gana visibilidad e importancia con las autoridades municipales y políticos por el número de votos que aglutinan. La temporada de elecciones y campañas electorales es muy favorable para que la organización comunitaria obligue a los que quieren mantener el poder a servir los intereses de la comunidad; el problema es después de la elección y el cumplimiento de las promesas de esos políticos. No obstante, las organizaciones comunitarias fuertes por su número y efectividad en la movilización política, logran recuperar las tierras municipales por medio de instrumentalización de intereses políticos. Tienen mucho potencial para resolver o empeorar un conflicto, lo cual depende mucho de su liderazgo y alianzas políticas.

CAPÍTULO 6

Futuras Tendencias en las Tierras Municipales

Es importante anticipar las tendencias de las tierras municipales, tomando en consideración las circunstancias actuales, para obtener una perspectiva de todo aquello que pueda afectar las dinámicas de los conflictos sobre esas tierras. La comprensión de estas tendencias puede afectar a los individuos y a la comunidad; la sociedad puede determinar su posición respecto del manejo de dichos conflictos. Las tendencias moldean el futuro, y la reacción individual y colectiva ante los problemas actuales puede influirlas.

Después de un análisis de las causas subyacentes en los conflictos sobre el ejido municipal, así como de las posiciones, los intereses y necesidades de los actores de los conflictos, considerando también las estadísticas de la situación actual de tierra y el sector agrario en Guatemala, los siguientes indicadores esbozan el futuro de los conflictos de tierras municipales.

6.1 Aumento poblacional o explosión demográfica

Guatemala tiene hoy día un total aproximado de 14 millones de habitantes, y un promedio de 400 mil nacimientos anuales y una tasa de crecimiento poblacional de 2.4% por año.¹⁹⁵ **A medida que crece la población habrá más demanda de tierra.** A pesar de que el país tiene una extensión total de 108,889 kilómetros cuadrados¹⁹⁶, en 1994

195 Fondo de Población de Naciones Unidas (Unfpa) e Instituto Nacional de Estadística (INE) de Guatemala, citado en Guatemala: hacia un Estado para el desarrollo humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010 (Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010) 121.

196 Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (Iepala), Guatemala: Un Futuro Próximo (Madrid: Iepala, 1980) 100.

existían 77 habitantes por km cuadrado, cifra que en 2005¹⁹⁷ se incrementó a 117. En los escenarios planteados por la Congcoop y la Cnoc en su estudio sobre Fontierras, habrá un incremento anual de 8,000¹⁹⁸ padres de familia solicitando tierra (para el año 2006 había una proyección total de 348,860 familias solicitantes). Actualmente hay un déficit cuantitativo de 134,921 familias en demanda de tierra exclusivamente para uso residencial en áreas urbanas, y 229,651 en áreas rurales.¹⁹⁹ Las familias que alquilan tierras municipales se preocupan sobre cómo dividirán entre sus numerosos hijos la superficie limitada de la parcela arrendada. Esto sucede en comunidades como San Siguán donde, a pesar de que existe certeza jurídica para la tierra comunal, los miembros de la comunidad se preocupan por el aumento de su familia y sobre cuánta tierra heredarán a sus hijos para asegurar su futuro. A medida que ellos crecen y luego tienen sus propias familias que alimentar, lo que ahora parecería suficiente tierra después no lo será; esto genera una mayor demanda de tierra productiva.

Particularmente en el altiplano occidental se puede observar una alta demanda de tierras.²⁰⁰ En general, el 45.3% de los municipios de Guatemala se encuentra en riesgo de ocupación desmedida, por la alta demanda de microfincas.²⁰¹ La tensión se acumula en las tierras comunales porque el espacio otorgado a cada familia necesita ampliarse para acomodar a más familiares; la posible expansión de la tierra podría afectar a parcelas colindantes y límites municipales. De hecho se podría pensar como mejor opción la titulación individual en lugar de la propiedad colectiva para la seguridad económica y alimentaria de cada familia. De lo contrario, implicaría más tensión comunitaria respecto de cómo dividirse las tierras entre sí. Variables a considerar, que incrementan la tensión son: cuántas familias serán incluidas en la división de la tierra, cuánta tierra se le otorgará a cada familia y por qué motivos; en casos específicos, cómo pagar el

197 Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (Iarna) de Universidad Rafael Landívar y la Asociación Instituto de Incidencia Ambiental, Perfil Ambiental de Guatemala (Guatemala: Iarna, 2006).

198 Susana Gauster y Byron Garoz, Fontierras: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala. balance y perspectivas (Guatemala: Congcoop y Cnoc, 2002) 104.

199 Data en 2009 citada en Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala: Informe Desc (Guatemala: Ciidh y Congcoop, 2009) 44-45.

200 Iarna, Perfil Ambiental de Guatemala 2006, 56.

201 Ibid, 58.

crédito concedido a cada familia para la compra del terreno, bajo qué términos, por cuánto tiempo y por qué monto. Una vez que las tierras comunales hayan sido divididas en parcelas individuales, otras familias seguirán el ejemplo y los límites serán objeto de confrontación. Otros tipos de conflicto que surgirán al convertir una titulación comunal a títulos individuales podrían ser: disputas por derecho de paso, uso, herencia, por mencionar algunos. Si la organización comunitaria que administra las tierras comunales no es fuerte y funcional, estos conflictos pueden salirse de control y posiblemente tornarse violentos.

A medida que la población aumenta habrá mayor demanda de recursos naturales. Quienes ocupan tierras municipales tienden a utilizar los recursos naturales que se encuentran allí, por lo tanto, mientras aumenta la población también hay un incremento en el número de consumidores que exigen tener acceso a estos recursos. Más individuos y familias necesitarán energía eléctrica (o leña) y acceso a servicios de agua potable. Tal presión sobre los recursos puede deteriorarlos a una velocidad impresionante y, en el peor de los casos, destruirlos –especialmente si estos no son administrados desde un inicio en una forma sostenible–. Hay estudios que evidencian una deforestación anual de 73,148 hectáreas en Guatemala, equivalente a una tasa anual de deforestación equivalente a 1.43%²⁰².

Mientras se incrementa la tasa de deforestación, las reservas de agua también serán afectadas negativamente; el agua será el próximo objeto de conflicto que surgirá después de las tierras. El agua dulce representa solo el 2.5% del agua en el planeta, de la cual menos del 1% está lista para uso directo por el ser humano.²⁰³ Las presiones sobre el uso de agua, asociadas al crecimiento poblacional, incluyen: consumo doméstico, agrícola, industrial, de servicios y pecuario.²⁰⁴ En Guatemala hay solo 85 mil millones m³ de agua disponibles en el país, de los cuales 284 millones m³ son para consumo humano; 2.2 millardos m³ para riego, y 2.88 millardos m³ son usados por las

202 Data combinada de Universidad del Valle Guatemala, Instituto Nacional de Bosques y el Consejo Nacional de Áreas Protegidas en 2006.

203 World Health Organization, "Health in Water Resources," <http://www.who.int> (acceso 10 de octubre de 2010).

204 Iarna, *Perfil Ambiental de Guatemala 2006*, 18.

hidroeléctricas.²⁰⁵ No obstante, el 95% de las fuentes superficiales del país están contaminadas y el 54.82% de la población guatemalteca no tiene acceso al agua entubada, sobre todo en el área rural.²⁰⁶ No se trata únicamente de la disponibilidad y acceso al agua, sino acceso a agua no contaminada, potable, lo que acompañará a los conflictos de tierra. En Cunén, por ejemplo, las comunidades de El Astillero y El Molino comparten el único nacimiento de agua.²⁰⁷ Si se llegara a otorgar fragmentos de tierras municipales a familias, en forma de parcelas, el agua será el próximo tema de disputa porque, como la tierra misma, esta ya no será de uso comunal. Algunos factores que agravan esta tendencia son: la ausencia de instrumentos legales que supervisen el mantenimiento y administración de los nacimientos de agua, como una Ley General de Agua, y la falta de gestión municipal respecto del uso y distribución de este recurso.

La deforestación también tiene efectos devastadores en la composición de la tierra, que podría tener como resultado: erosión, deslaves, destrucción de la flora y fauna y, lo más definitivo, contribuir a la degradación del suelo, que disminuye la productividad de la tierra. Con respecto al índice general de degradación de los suelos, se ha ampliado en el 65.9% de las 331 municipalidades del país y corresponde a una área aproximada del 63.9% del territorio nacional, incluyendo los departamentos de Quiché y Sololá, que sufren un alto deterioro de suelos; los mayores impactos se observan en aquellas zonas de mayor concentración de demanda de tierra.²⁰⁸ Cuando la tierra disminuye su productividad, la cantidad y calidad de la cosecha sufre, y amenaza la seguridad alimentaria de la población local. En un escenario en el que se amenaza la supervivencia básica, existe una alta probabilidad de competencia y conflicto por los recursos para las necesidades básicas.

Cuando aumenta la población los conflictos se multiplican. A medida que hay más personas con intereses involucrados en la cre-

205 Ibid.

206 Alberto Ramírez Espada, "Anarquía en manejo de agua afecta abastecimiento," *Prensa Libre*, 22 de marzo de 2009.

207 Entrevista con personas claves de El Molino y de El Astillero en el diagnóstico de conflicto en El Molino, Cunén, enero de 2009.

208 Iarna, *Perfil Ambiental de Guatemala 2006*, 64.

ciente competencia por tierra y otros recursos naturales, es mayor la probabilidad de conflicto. La Secretaría de Asuntos Agrarios informa haber reconocido 385 casos de conflictos agrarios en 2004, 422 en 2005 y 694 en 2006²⁰⁹. Al existir presión por los recursos limitados, la conducta de quienes los adquieren podría equivaler a la supervivencia del más fuerte. En cuanto a los conflictos por tierras municipales, lo que empezó como una disputa entre dos cabezas de hogar por el lindero entre las parcelas que alquilan, podrían heredársela a sus hijos, quienes recibirán los derechos a la tierra; consecuentemente, si cada familia tiene cuatro hijos o hijas, el conflicto fácilmente podría convertirse de una disputa entre dos, a una entre ocho. La resolución de esta será más complicada con la presencia de más actores e intereses por considerar. El conflicto también tiende a la pluralidad por su propia naturaleza: lo que empezó como una disputa por derechos de tierra entre la municipalidad y la comunidad interesada, también podría incluir un debate por los derechos sobre el área forestal que se halle en el área en cuestión, así como los derechos al uso de agua. El aumento de presión por parte de las exploraciones mineras, en ciertos municipios, podría devenir en conflictos no solo por los recursos presentes en la superficie de la tierra, sino también en el subsuelo.

6.2 Disminución de la productividad de la tierra

Conforme disminuye la productividad de la tierra, hay más presión para hallar tierras más productivas. Cada año se pierden hasta 30 millones de hectáreas de tierra cultivable en todo el mundo, hecho que se ha exacerbado por el incremento de la competencia entre cosechas alimenticias y energéticas²¹⁰. Esto significa que la competencia por tierra será más dura que hoy y habrá más posibilidad de ocupar reservas o tierras ociosas: tierras estatales, municipales o aquellas declaradas áreas protegidas o reservas privadas; a medida que escasea la tierra, incluso las tierras utilizadas y ya ocupadas pueden considerarse como una opción para los que buscan tierra. El acaparamiento de tierras -“la compra o arrendamiento de vastas extensiones de tie-

209 Congcoop, Cnoc y Ciidh, Observatorio del gasto social: la tenencia de la tierra y la conflictividad agraria en Guatemala (Guatemala: Congcoop, 2008).

210 Declaración de Oliver de Schutter, Special Rapporteur on the Right to Food, en la 65ª sesión de la Asamblea General de las Naciones Unidas en Nueva York, 21 de octubre de 2010.

rra por naciones más ricas, con seguridad alimentaria, e inversionistas privados a países en vías de desarrollo, mayormente empobrecidos, con el fin de producir cosechas para la exportación”²¹¹- será más frecuente, aunque más selectivo: la búsqueda de tierras para acaparar se concentraría en terrenos productivos. Un factor que influye en el aumento del acaparamiento de tierras es la creciente demanda de agrocombustibles y otros requerimientos de energía y manufactura: en un futuro escenario, la producción de caña de azúcar para etanol en Guatemala cubrirá aproximadamente entre el 26% hasta el 40% de la superficie agrícola del país²¹² y continuará con el acaparamiento agresivo de la tierra para producción de alimentos.

Los conflictos agrarios se multiplicarán conforme siga disminuyendo la cantidad de tierra productiva disponible y aumente el acaparamiento de tierras. La compra de tierras para la producción de agrocombustibles ha roto negociaciones avanzadas de compra de tierras entre grupos campesinos y terratenientes, resultando de ello nuevos conflictos.²¹³ La presión para arrendar tierras municipales ociosas y destinarlas a la producción agrícola será mayor: la municipalidad de Cunén actualmente lidia con gran cantidad de peticiones en busca de que las autoridades municipales adjudiquen tierras del ejido municipal para labrarlas; la coyuntura se agudiza por parte de quienes ya poseen tierra pero simplemente desean más.²¹⁴

La presión en las tierras municipales también puede extenderse a tierras sin explotar, pero productivas, en municipalidades vecinas, que puede desgastar las relaciones intermunicipales, especialmente entre aquellas instituciones que comparten la propiedad o posesión de tierras municipales o en las cuales no están bien definidos los límites entre municipios. Esta tendencia se observa actualmente en

211 Daniel Shephard and Anuradha Mittal, *The Great Land Grab: Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor* (Oakland: The Oakland Institute, 2009) 1.

212 Alberto Alonso Fradejas, Fernando Alonzo y Jochen Dürr, *Caña de Azúcar y Palma Africana: Combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala* (Guatemala: Congcoop - Idear, 2008) 29.

213 Susana Gauster y Pablo Sigüenza, “El Impacto de los Altos Precios de Commodities: Guatemala”, en *Nuestro Maíz, Nuestro Futuro: Estudios para la reactivación de la producción nacional de maíz en Guatemala* (Guatemala: Congcoop-Idear, 2010) 92-93.

214 Agustín Pu, Concejo Municipal de Cunén, entrevista por la autora, 06 de septiembre de 2009: “la municipalidad puede darles documentos a los campesinos que lo solicitan, pero el problema es la actitud de la gente, que no se conforma con lo que tiene... porque algunos tienen bastante terreno”.

Cunén con los inmigrantes de San Juan Costal y la gente que durante décadas se desplazó entre Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá.

La reducción de la productividad de la tierra afecta a la seguridad alimentaria. La ONU informa que la degradación del suelo afecta a más de 900 millones de personas en el mundo, y a hasta dos tercios de la tierra agrícola a nivel mundial.²¹⁵ Solo en Guatemala, el suelo que es declarado no apropiado para cosechas alimenticias ocupa un 17% de la superficie total del país, mientras que el suelo que sí es cultivable es tan solo el 34.4% de la tierra total.²¹⁶ Esta situación tiene un impacto negativo en la disponibilidad y la calidad de alimentos, lo cual puede empeorar la tasa de malnutrición en Guatemala, donde ya existe un 80% de desnutrición²¹⁷ infantil en las áreas rurales. Altas tasas de malnutrición perjudican el futuro crecimiento económico al reducir el potencial intelectual y físico de la población, lo que a su vez contribuye a la pobreza.²¹⁸

El repunte de precios de la canasta básica es una consecuencia directa de la dependencia en los insumos externos para hacer productivo el suelo degradado y mantener su rendimiento, tales como: fertilizantes importados, semillas e insecticidas. La inflación y un insuficiente salario mínimo afectan la capacidad de adquisición alimenticia de la gente. Esta situación se visibilizó con el repentino aumento de 22.8% en los precios de la canasta básica, entre el 2007 y el 2008: se aumentó de Q1,527.49 a Q 1,875.43, al mismo tiempo que el salario mínimo agrícola fue de Q1,359.69 en 2007, y aumentó levemente a Q1,433.50 en 2008; un jornalero podía comprar únicamente el 85% de los alimentos que necesita diariamente.²¹⁹

La falta de seguridad alimentaria lleva a las personas a buscar otras formas de asegurar su dieta e ingresos. En Guatemala, donde 83% de los 1.3 millones de hogares rurales dependen de la agricul-

215 Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, "Sustainable Land Management: The Why and How of Mainstreaming Gender in Sustainable Land Management," *Gender Mainstreaming: A Key Driver of Development in Environment and Energy* (New York: UNDP, 2007).

216 Iarna, *Perfil Ambiental de Guatemala 2006*, 54.

217 "Malnutrition in Guatemala: A National Shame," *The Economist*, 27 de agosto de 2009.

218 Alessandra Marini and Michele Gragnolati, *Malnutrition and Poverty in Guatemala* (Washington: The World Bank, 2003) 2.

219 Gauster y Sigüenza, "El impacto de los altos precios de los commodities", 85.

tura y el ganado²²⁰, la competencia para asegurar las fuentes de sustento –más tierra o una mayor explotación de los recursos naturales– afectará a un promedio de 5.8 millones de guatemaltecos. Esto fácilmente podría motivar la migración de familias de un municipio a otro o a través de varios departamentos, dependiendo de la cantidad y calidad de tierra disponible. Las partes subutilizadas del ejido municipal serían un objetivo ideal para los migrantes que desearan asegurarse fuentes de alimento. No solo podría crear un problema a nivel del municipio, en el que se buscaría conservar su patrimonio, sino también sería altamente probable una disputa entre los habitantes “originales” del área, quienes tratarían de defender su propia seguridad alimentaria (y la de sus descendientes) ante los inmigrantes.

6.3. Cambio climático

Los países en vía de desarrollo son particularmente vulnerables al cambio climático debido a que sus economías son generalmente más dependientes de sectores sensibles al clima y a los recursos naturales, es decir, la agricultura y la pesca.²²¹El cambio climático afecta la productividad del suelo, la lluvia, cantidad y calidad del agua, biodiversidad, reservas forestales, por mencionar algunos. Los diferentes modelos climáticos prevén un aumento general de las temperaturas y el descenso de precipitaciones al llegar a la mitad del siglo, además, la probabilidad de aumento de eventos hidrometeorológicos extremos, como tormentas, que pueden provocar inundaciones o sequías. El Panel Intergubernamental de Cambio Climático (IPCC, por sus siglas en inglés) indica que bajo las condiciones actuales se espera un aumento continuo de temperatura de 0.2 grados centígrados por década, lo que implica un probable aumento total de temperatura, al final del presente siglo, de dos a cuatro grados.²²² Este aumento de temperatura tiene consecuencias serias para el sector de agricultura en Guatemala, muy dependiente del agua de lluvia, que

220 Food and Agricultural Organization (FAO) and World Food Program (WFP), *Crop and Food Security Assessment Mission to Guatemala*, 23 de febrero de 2010.

221 Organization for Economic Cooperation and Development (Oecd), *Natural Resources and Pro-Poor Growth: The Economics and Politics* (París: Oecd, 2008) 27.

222 Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, *El cambio climático y sus efectos sobre el desarrollo humano en Guatemala* (Guatemala: Pnud, 2007) 10.

define y en gran parte determina la subsistencia de las laderas, regiones vulnerables a inundaciones y deslaves.

El cambio climático propicia la vulnerabilidad ambiental y social de las tierras municipales ante los desastres naturales. Tomando en consideración los daños provocados por la tormenta tropical Stan, que afectó 800,000 hectáreas de tierra y causó una pérdida de 9 millones de toneladas de suelo²²³, los pronósticos de posibles huracanes significarían mayores daños a la tierra y al subsuelo. Aparte del obvio impacto ambiental, los desastres naturales como Stan han provocado el desplazamiento de habitantes; en Santa Catarina Ixtahuacán y Nahualá, donde residentes del primer municipio buscaron refugio en el límite municipal del vecino municipio, los habitantes de Nahualá alegaron que los refugiados no abandonaron el lugar después de que las inundaciones y deslaves ocurrieran. Esto creó más tensión en el conflicto sobre límites municipales.

Cuando ocurren desastres naturales, las tareas inmediatas de auxilio y reconstrucción también podrían tener un impacto en las continuas disputas sobre tierras municipales. El proyecto de reconstrucción que procedió a la tormenta tropical Stan en Santiago Atitlán, en el 2006, ha exacerbado la lucha política entre el alcalde municipal y el Cabecera del Pueblo, al definirse si los estudios de riesgo se realizarían antes o después de la reconstrucción en Tzanchaj. La supuesta exclusión del Cabecera del Pueblo de los acuerdos ha provocado que la población local rechace el plan municipal de reconstrucción; la oficina municipal reaccionó nombrando a un nuevo Cabecera, lo cual no forma parte de sus atribuciones.²²⁴

La seguridad alimentaria está amenazada por el cambio climático y sus efectos perjudiciales por medio de sequías e inundaciones. Aparte de las amenazas actuales, (el acaparamiento de tierras y la escasez de tierras productivas), los efectos del cambio climático pronostican un descenso de 66% en la cosecha de frijol, 34% en la de maíz y 27% en la de arroz.²²⁵ Estos efectos dramáticos pueden impulsar la

223 Iarna, *Perfil Ambiental de Guatemala 2006*, 19.

224 Municipalidad de Santiago Atitlán, *Plan Estratégico de Reconstrucción 2009-2013*, 15.

225 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, *Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático* (Guatemala: Fondo Mundial para el Medioambiente y PNUD, 2001) 85.

búsqueda de tierras más fértiles o no dañadas, de por sí escasas, así como el aumento de deforestación para adquirir tierra no explotada para fines agrícolas. Con el 45.23% de productores cultivando solo el 3.24% de las tierras agrícolas y el 1.8% del productores controlando 56.59% de esas tierras²²⁶, los cambios de la productividad de la tierra empeorarán la tensión entre los minifundios y los latifundios, y entre los campesinos sin tierra y los que las tienen pero han sido no arables debido a los cambios de clima: quienes tuvieron tierras productivas, ahora afectadas por el cambio climático, están en la búsqueda de nuevos lugares para cosechar.

El cambio climático podría transformar los conflictos de tierras municipales a conflictos de aguas municipales. La escasez de agua podría desatar un conflicto, tomando en cuenta que los 97,120 millones de m³ de capital hídrico accesible en Guatemala se distribuyen en el 77% para el sector agropecuario, el 16% para uso doméstico y el 7% para industria y otras actividades²²⁷. El conflicto por agua es inevitable, con el avance de la frontera agrícola y la propagación de proyectos mineros (especialmente en municipios de Quiché) y el aumento demográfico. Esto podría tener un impacto especial en los municipios que sufren escasez de agua, ya que se generaría una competencia entre la población rural y la urbana por acceso a este recurso, además del sector privado y del sector público, que también tienen intereses económicos y políticos en el acceso y uso del agua. Las tierras municipales que contienen nacimientos de agua serían más anheladas y el actual uso de las fuentes de agua será más exclusivo y promoverá tensión social, a medida que se agota el agua, lo cual podría crear disputas entre municipios que tienen mayor acceso a ella y los que no tienen este recurso. A partir de eso, los conflictos por límites municipales se transmutarían fácilmente a conflictos de derechos municipales sobre el acceso a cuerpos o fuentes de agua.

226 Instituto Nacional de Estadística de Guatemala, citado en Byron Garoz, et al., Balance de la aplicación de la política agraria de Banco Mundial 1996-2005 (Guatemala: Congcoop, 2006).

227 Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (Marn), Informe Ambiental del Estado de Guatemala (Guatemala: Marn, 2009) 90-91.

CAPÍTULO 7

Conclusiones

Tarde o temprano, el conflicto ya no sería únicamente sobre la tierra. La mayoría de conflictos de tierras municipales se concentran en recuperar, mantener y asegurar partes de esas tierras como bienes, al punto de que no se reconocen otros aspectos inherentes a los recursos naturales que acompañan a la tierra: la escasez y la contaminación del agua, la sobreutilización de las capas arables y la explotación de minerales en el subsuelo. Estas prácticas se suman a la tensión que gira alrededor de la tierra como objeto de disputa. Problemas ambientales añaden presión a la coyuntura; la tierra se convertiría en apenas un detalle de estos nuevos problemas que moldearán el futuro del sector agrario.

El estudio intentó responder a la pregunta: ¿Por qué hay conflictos de tierras municipales? Para brindar una respuesta satisfactoria fue importante comprender el contexto del conflicto agrario en Guatemala y las diferentes dimensiones de la tierra como un recurso valioso y disputado. Además, se trazaron los orígenes y la evolución de la tierra municipal desde su creación, durante la conquista española, hasta su situación actual. Cabe mencionar lo imperativo de estudiar casos particulares de conflictos agrarios para comprender la estructura y las dinámicas de los conflictos de tierras municipales, donde la conflictividad radica en la tierra municipal y donde los actores de conflicto abarcan desde el alto liderazgo hasta las bases.

Un total de seis municipios que lidian con conflictos de tierras municipales fueron observados de cerca para identificar las causas comunes de conflicto e identificar a los actores clave de conflicto, y cómo y en qué grado están involucrados. Una de las causas identificadas es el traslape de interpretaciones de lo que es un ejido municipi-

pal, lo cual evidenció que las diferentes percepciones respecto de su administración, uso y los aparentes derechos sobre la tierra fueron causa de conflictos entre los actores. Otra causa identificada fue la falta de competencia técnica sobre medición de tierra en los municipios, que llevó a: desmembraciones equívocas, errores para ubicar parcelas y límites municipales inexactos, todos ellos objetos de muchísimas disputas. Luego, la ausencia de administración y gestión de tierras municipales es una de las causas estructurales más fuertes de conflictos municipales de tierra. Esto reveló que la falta de una estructura legal en la administración y gestión de tierras municipales ha generado interpretaciones ambiguas sobre cómo estas deberían manejarse; el exceso de discreción otorgado a cada municipalidad para administrar el ejido ha llevado a la negligencia del mantenimiento de las tierras y sus recursos. La ausencia de un mecanismo adecuado de resolución de conflictos, como parte de una buena administración de la tierra, ha exacerbado los conflictos municipales de tierra en general. Otra causa identificada de conflictos fue la inseguridad en la tenencia de tierra: la ausencia de seguridad para otras formas de tenencia de ha promovido la incidencia para convertir, por ejemplo, derechos de arrendamiento a derechos de propiedad; el municipio no está preparado para ello debido a la escasez de tierra municipal y, como consecuencia, promueve un conflicto muy fuerte entre el municipio y los vecinos que buscan asegurar la tierra que están cultivando. Adicionalmente, el juego de intereses políticos es un factor que genera numerosas contiendas, en especial antes de elecciones, cuando los candidatos políticos usan la desmembración de tierras municipales en la campaña electoral, solo para después no cumplir con sus promesas. Todas estas causas están incrustadas en el problema estructural guatemalteco, la existencia de dos sistemas antagónicos que gobiernan los derechos sobre la tierra; el sistema tradicional, basado en costumbres y tradiciones mayas de acceso, tenencia y uso de la tierra, al cual se suscribe la mayoría de la población indígena, y el sistema legal que promueve un conjunto de leyes escritas, reglas y ordenanzas que contradicen las leyes tradicionales, las cuales sigue la población no indígena, quien continuamente la impone a los indígenas.

Esta contradicción sistémica ha dejado un impacto significativo en quien tiene intereses vertidos en las tierras municipales: la municipalidad, dueña registrada de las tierras municipales, de acuerdo al sistema legal que ejerce autonomía en la gestión y administración del ejido municipal, a pesar de la falta de capacidad técnica e instrumentos legales para lograrlo; por otro lado están las comunidades indígenas, quienes poseen las tierras de acuerdo a la tradición, y cuyos derechos a estas tierras en disputa son descartados completamente por el sistema legal. Tal desconsideración lleva a estas comunidades a responder de la misma forma, no reconociendo el sistema legal y el concepto de municipio, y peleando por sus derechos a recuperar estas tierras; el resultado es una gran división social entre los habitantes indígenas y el Estado por la legitimidad que le dio la municipalidad como ente administrador de las tierras consideradas para el uso común.

Al mismo tiempo que el análisis de causas y actores expone el presente estado y las dinámicas de los conflictos de tierras municipales, factores externos como: incremento poblacional, disminución de la productividad de la tierra y el cambio climático esbozan los futuros escenarios. Los efectos de estos factores a la disponibilidad de tierras productivas aumentarían el número y la intensidad de casos de conflicto, asimismo aumentando el número y grado de participación de los actores interesados en la cuestión de tierra, incluyendo posibles escenarios de uso de violencia para lograr diversos fines.

Los conflictos de tierras municipales son un reflejo a menor escala de los problemas agrarios de Guatemala. Para mitigar efectivamente este tipo de conflictos deben aplicarse cambios estructurales como: una reforma agraria; un sistema funcional de gestión y administración de tierra; instrumentos legales como un Código Agrario y una reforma del Código Municipal con estipulaciones más detalladas sobre la administración y gestión del ejido municipal: no es suficiente utilizar palabras generales como “promover”, sino proponer mecanismos más concretos para administrar estas tierras. A pesar de que edificar la competencia técnica, para las autoridades municipales podría ser una iniciativa para la prevención de conflictos, esto

solo podría tener un impacto mínimo en la dinámica de estos sin una efectiva gestión y administración de la tierra.

Aunque el número de conflictos de tierras municipales es considerable, especialmente en el departamento de Quiché, no existe un mecanismo que se encargue de resolver estos tipos de conflictos con los actores involucrados. Solo la Secretaría de Asuntos Agrarios podría de alguna forma intervenir en estos conflictos, sin embargo, existen los problemas de que sus soluciones propuestas no son vinculantes, y la falta de recursos humanos y financieros para atender todos los casos urgentes. Tiene sentido fortalecer, en esta dirección, el trabajo de la SAA y reformar su mandato para que todos los acuerdos facilitados por esta instancia tengan peso y validez legal. Un paso adicional para apoyar la resolución de conflictos de tierra es la creación de un tribunal de tierra que se especialice en litigar conflictos agrarios, pero eso no le conviene a la oligarquía guatemalteca que tiene interés en mantener los conflictos de tierra entre comunidades indígenas y campesinas, hecho que les facilita el control y la concentración de tierra en pocas manos. Asimismo, sería útil tener una coordinación fortalecida entre las diferentes agencias e instituciones gubernamentales que participan en estas disputas, por ejemplo: Inab, Maga y Conap, para utilizar los recursos más eficientemente y también resolver así los conflictos.

Asimismo, necesita haber una definición más concreta, inclusiva y que reconozca las contradicciones sistémicas del ejido municipal y que adapte un estándar que se utilice en los procedimientos del gobierno y procesos de la sociedad civil, en cuanto a la resolución de conflictos de tierras municipales.

Aunque el argumento de recuperar partes de las tierras municipales tiene mucho que ver con una aspiración por adquirir titulación sobre un terreno como un medio para asegurar ingresos a través de ella, la certeza jurídica por la titulación de la tierra (como sucede con cualquier terreno en demanda, independientemente de si es municipal o no) no garantiza una salida de la pobreza si no se sabe cómo volverla productiva. Inversiones agrícolas y el desarrollo de competencias en agricultura sostenible deberían ir de la mano con esfuer-

zos por recuperar tierras, especialmente para grupos marginales. En los procesos de recuperación, si los derechos de propiedad no se pudieran otorgar fácilmente debido a conflictos de intereses, otro mecanismo debería ejecutarse para garantizar certeza jurídica a través de otras formas de tenencia de la tierra: posesión, arrendamiento, usufructo, etc., por lo cual es necesario crear instrumentos legales para asegurar esos derechos.

Los conflictos de tierras municipales pueden surgir de problemas estructurales, pero los comportamientos y las actitudes de los actores involucrados moldean su estado actual y su porvenir. Se podrían efectuar varias reformas pero, sin transformación social, la situación permanecerá igual. La resolución a largo plazo de estos conflictos no solo requiere la voluntad de quienes toman decisiones de alto nivel, sino igualmente el interés y la voluntad de la sociedad civil y las comunidades base en la participación activa para hallar una solución equitativa y basada en los intereses comunes.

“La gente, hecha de maiz, hace el maiz. La gente, creada de la carne y los colores del maiz, cava una cuna para el maiz y lo cubre de buena tierra y lo limpia de malas hierbas y lo riega y le habla palabras que lo quieren. Y cuando el maiz esta crecido, la gente de maiz lo muele sobre la piedra y lo alza y lo aplaude y lo acuesta al amor del fuego y se lo come, para que en la gente de maiz siga el maiz caminando sin morir sobre la tierra.”

EDUARDO GALEANO

Trabajos citados

Alonso Fradejas, Alberto, Fernando Alonzo, y Jochen Dürr. *Caña de Azúcar y Palma Africana: Combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala*. Guatemala: Congcoop-Idear, 2008.

Autoridad y Gobierno Kaqchikel de Sololá. Guatemala: Coordinadora de Organizaciones Mayas de Sololá, 1998.

Banco Mundial. *Pobreza en Guatemala*. Washington: Banco Mundial, 2004.

Cambranes, Julio. *500 Años de la Lucha por la Tierra: Estudios sobre Propiedad Rural y Reforma Agraria en Guatemala*. Guatemala: Cholsamaj, 2004.

—. *Café y Campesinos en Guatemala: 1853-1897*. Stockholm: Institute of Latin American Studies, 1985.

Carmack, Robert. *Historia Social de los K'iche's*. Guatemala: Cholsamaj, 1979.

Carrera, Jaime. *El Estudio de Mercado de Tierras en Guatemala*. Santiago de Chile: UN-CEPAL, 2000.

Castillo Méndez, Iván. *Descolonización territorial, del sujeto y la gobernabilidad*. Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2008.

Chutan, Edgar, y Joel Hernández. «Documentos Históricos sobre la Concesión y Compra de Propiedades Colectivas y Comunales en Quetzaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán.» En *Propiedades Colectivas y Comunales en Quetzaltenango, San Marcos, Sololá y Totonicapán*. Guatemala: Waqib Aj, 2008.

Comité Campesino del Altiplano (Ccda). *El Comercio Justo Plus*. Guatemala: Ccda y Congcoop, 2008.

Comité de Unidad Campesina (CUC). *Comité de Unidad Campesina*. <http://www.cuc.org.gt> (último acceso: 2 de noviembre de 2010).

—. *Historia de Guatemala: desde un punto de vista crítico*. Guatemala: CUC.

Conflict Research Consortium. *Confusing Interests with Positions*. <http://www.colorado.edu/conflict/peace/problem/intpos-p.htm> (último acceso: 2006 de noviembre de 2010).

Congcoop, Cnoc y Ciidh. *Observatorio del gasto social: la tenencia de la tierra y la conflictividad agraria en Guatemala*. Guatemala: Congcoop, 2008.

Congreso de la República de Guatemala. «Código Municipal.» 2002.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap). *Guía para el Registro de Áreas Protegidas Municipales en el Conap*. Guatemala: Conap, 2003.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap). *Memoria de Labores 2008-2009*. Guatemala: Conap, 2010.

Consejo Nacional de Áreas Protegidas (Conap) y Justicia Ambiental, Empoderamiento Comunitario y Equidad Social para la conservación de la Región Sarstún Motagua (Jade). *¿Qué es el Consejo Nacional de Áreas Protegidas*. Guatemala: Conap y Jade, 2006.

Coronado Quib, Elsa. «Anteponen intereses políticos a prioridades comunitarias.» *Diario de Centro América*, 26 de octubre de 2009.

Curruchiche, Julio, y Luis Linares. *Manual para un municipio participativo*. Guatemala: Konrad Adenauer Stiftung, 2007.

Dale, Peter, y Dale McLaughlin. *Land Administration Systems*. New York: Oxford University Press, 1999.

Downs, Anthony. «An Economic Theory of Political Action on a Democracy.» *The Journal of Political Economy*, abril 1957: 135-150.

Elías, Silvel, Anne Larson, y Juan Mendoza. *Tenencia de la Tierra, Bosques y Medios de Vida en el Altiplano Occidental de Guatemala*. Guatemala: Centro Internacional de Investigaciones Forestales (Cifor) y Programa de Estudios Rurales y Territoriales (Pert) de la Facultad de la Agronomía de la Universidad de San Carlos Guatemala, 2009.

Escobar Armas, Carlos, y Lorena Escobar Noriega. *Derechos de Propiedad*. Guatemala: Asociación de Investigación y Estudios Sociales y Empoderamiento Legal de los Sectores Pobres, 2004.

Falla, Ricardo. *Quiché Rebelde*. Guatemala: Universidad de San Carlos Guatemala, 2007.

Fondo de Población de Naciones Unidas (Unfpa) e Instituto Nacional de Estadística de Guatemala (INE). *Guatemala: hacía un Estado para el desarrollo*

humano. Informe Nacional de Desarrollo Humano 2009/2010, Guatemala: Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, 2010.

Food and Agricultural Organization (FAO) and World Food Programme (WFP). «Crop and Food Security Assessment Mission to Guatemala.» Mission Report, 2010.

Food and Agricultural Organization (FAO). *Situación Agraria, Conflictividad y Experiencias en la Resolución de Conflictos de Tierra en Guatemala*. Roma: FAO, 2002.

Fuentes Destarac, Mario. «Los Cocodes son clientelares.» *El Periodico*, 12 de agosto de 2007.

Fundación Centroamericana de Desarrollo (Funcede). *Manual de la Oficina Municipal de Planificación*. Guatemala: Funcede y Fundación Soros, 2001.

Gauster, Susana, y Byron Garoz. *Fontierras: El modelo de mercado y el acceso a la tierra en Guatemala, balance y perspectivas*. Guatemala: Congcoop y Cnoc, 2002.

Gauster, Susana, y Pablo Sigüenza. «El impacto de los altos precios de los commodities.» En *Nuestro Maíz, Nuestro Futuro*, 92-93. Guatemala: Congcoop-Idear, 2010.

Grave, Carlos. «Tierra enfrenta a dos comunidades.» *Prensa Libre*, 27 de septiembre de 2010.

Grupo Promotor de Tierras Comunales. *Diagnóstico de la Conservación y Manejo de Recursos Naturales en Tierras Comunales*. Guatemala: Consejo Nacional de Áreas Protegidas, 2009.

ICCPG y PRORED. *Gestión de la conflictividad local en Guatemala en la posguerra*. Guatemala: ICCPG y PRORED, 2003.

Instituto de Agricultura, Recursos naturales y Ambiente (Iarna) de la Universidad Rafael Landívar y la Asociación Instituto de Incidencia Ambiental. *Perfil ambiental de Guatemala*. Guatemala: Iarna, 2006.

Instituto de Estudios Políticos para América Latina y África (Iepala). *Guatemala: Un Futuro Próximo*. Madrid: Iepala, 1980.

Instituto Geográfico Nacional. «Nuestros Inicios.» *Instituto Geográfico Nacional*. www.ign.gov.gt (último acceso: 1 de diciembre de 2010).

Land Equity International. *Land Administration: Indicators of Success, Future Challenges*. Wollongong: Land Equity International, 2006.

Lenus, Tulio Osberto. «Inforpress Centroamérica.» <http://www.inforpressca.com/municipal/boletin/46-4.htm> (último acceso: 27 de octubre de 2010).

López Bartlett, Óscar Federico Augusto. «La inaplicabilidad de la Legislación Tributaria al administrar las municipalidades el Impuesto Único sobre Inmuebles.» *Tesis de Licenciatura*. Guatemala: Facultad de Derecho de la Universidad Francisco Marroquín, 1997.

Mauro, Annalisa, y Michel Merlet. *Access to Land and Recognition of Land Rights in Guatemala*. Rome: International Land Coalition, 2003.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (Marn). *Informe Ambiental del Estado de Guatemala*. Guatemala: Marn, 2009.

Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales de Guatemala (Marn). *Primera Comunicación Nacional sobre Cambio Climático*. Guatemala: Fondo Mundial para el Medioambiente (GEF) y Pnud, 2001.

Misión de Verificación de las Naciones Unidas en Guatemala. *Situación de los compromisos relativos a la tierra en los Acuerdos de Paz*. Informe de Verificación, Guatemala: Minugua, 2002.

Municipalidad de Santiago Atitlán. «Plan Estratégico de Reconstrucción 2009-2013.» 2009.

Ochoa García, Carlos. *Derecho Consuetudinario y Pluralismo Jurídico*. Guatemala: Cholsamaj, 2002.

Organization for Economic Cooperation and Development (Oecd). *Natural Resources and Pro-Poor Growth: The Economics and Politics*. Paris: Oecd, 2008.

Palma Murga, Gustavo. *Procesos Agrarios desde el Siglo XVI a los Acuerdos de Paz*. Guatemala: Flacso, Minugua, Contierra, 2002.

Presidencia de la República, Oficina Nacional de Servicio Civil. *Manual de organización del sector público: Registro General de la Propiedad*.

Procurador de Derechos Humanos (PDH). *Defensoría de los Pueblos Indígenas*. <http://www.pdh.org.gt> (último acceso: 23 de november de 2010).

Programa de Estudios para el Desarrollo Rural de la Coordinación de ONGs y Cooperativas. *El Catastro: Instrumento para el Desarrollo Rural*. Guatemala: Cooperación de ONGs y Cooperativas, 2001.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud). *El cambio climático y sus efectos sobre el desarrollo humano en Guatemala*. Guatemala: Pnud, 2007.

Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (Pnud). «Sustainable Land Management: The why and How of Mainstreaming Gender in Sustainable Land Management.» En *Gender Mainstreaming: A Key Driver of Development in Environment and Energy*. New York: PNUD, 2007.

Ramírez Espada, Alberto. «Anarquía en manejo de agua afecta abastecimiento.» *Prensa Libre*, 22 de marzo de 2009.

Shepard, Daniel, y Anuradha Mittal. *The Great Land Grab: Rush for World's Farmland Threatens Food Security for the Poor*. Oakland: The Oakland Institute, 2009.

Situación de los derechos económicos, sociales y culturales en Guatemala. Informe Desc, Guatemala: Congcoop y Ciidh, 2009.

Stanzione, Vincent. *Rituals of Sacrifice*. New Mexico: University of New Mexico Press, 2003.

The Economist. «Malnutrition in Guatemala: A National Shame.» 27 de agosto de 2009.

Thillet, Braulia. *Tierras Municipales en Guatemala: un desafío para el desarrollo local sostenible*. Guatemala: Flacso, 2003.

United Nations Economic Commission for Europe (Unece). *Land Administration in the UNECE Region: Development Trends and Main Principles*. New York and Geneva: Unece, 1995.

Universidad Rafael Landívar. *Perfil Ambiental de Guatemala*. Informe sobre el estado del ambiente y bases para su evaluación sistemática, Guatemala: Universidad Rafael Landívar, 2004, 2006.

University of Colorado at Boulder. *Confusing Material Interests with Fundamental Human Needs*. <http://www.coloradu.edu/conflict/peace/problem/intends-p.htm> (último acceso: 26 de november de 2010).

Velásquez, Helmer. *Marco Legal sobre la Tierra*. Guatemala: Congcoop y ILC, 2010.

Winkler, Katja. *Estudio de seguimiento al proceso de implementación del Registro de Información Catastral*. Guatemala: Cnoc, Congcoop, Idear, 2009.

World Health Organization. «Health in Water Resources.» <http://www.who.int> (último acceso: 10 de octubre de 2010).

