

**PROPUESTA DE CAPACITACIÓN  
DIRIGIDA AL MOVIMIENTO CAMPESINO  
PARA SU INCIDENCIA EN EL TEMA DEL  
DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE**

FIPA/ USAID

Guatemala, agosto del 2002.

# **PROPUESTA DE CAPACITACIÓN DIRIGIDA AL MOVIMIENTO CAMPESINO PARA SU INCIDENCIA EN EL TEMA DEL DESARROLLO RURAL Y MEDIO AMBIENTE**

## **I. Justificación**

El Estado es —en toda sociedad—el espacio de regulación de las relaciones sociales, portadoras de intereses diferenciados y, muchas veces, enfrentados y generadores de conflictos. El Estado autoritario regula dichas relaciones por la vía de la imposición y la definición de políticas en forma arbitraria y sesgada, hacia un sector social en particular, grupos de interés u objetivos definidos. Sin embargo, la construcción de un Estado democrático supone la construcción de un nuevo tipo de relación entre el Estado y la sociedad civil.

Estado y sociedad civil son dos conceptos que existen de manera diferenciada en razón de su naturaleza, sus funciones y sus ámbitos particulares de actuación; sin embargo, ambos conceptos no deben contraponerse faltalmente. La democratización del Estado implica la participación de los ciudadanos en el qué hacer público; e implica, a la vez, la obligación del Estado de actuar en respuesta a las demandas de la sociedad civil y contando con su participación en cada una de las fases de diagnóstico, diseño, ejecución y evaluación de las políticas públicas. Por otra parte, la participación ciudadana supone el reconocimiento de los derechos de los ciudadanos por parte del Estado, a la vez que la aceptación de responsabilidades de la ciudadanía respecto al Estado y al conjunto de la organización social.

En el marco de la transición democrática que vive Guatemala a partir de la firma de los Acuerdos de Paz, se verifica un proceso de democratización del Estado, indisolublemente vinculado al proceso de construcción de la ciudadanía guatemalteca. Estos dos procesos están al momento actual, recreando y transformando las relaciones sociales y las relaciones entre la sociedad civil y el Estado guatemalteco, lo cual no ocurre exento de tensiones y conflictos, de avances y retrocesos.

Un aspecto de este nuevo tipo de relación entre el Estado guatemalteco y la sociedad civil, se refiere a la incidencia de ésta en el diseño y la definición de las políticas públicas, así como a su participación en las fases de ejecución, monitoreo (auditoría social) y la evaluación de resultados.

La *incidencia política* se refiere a las acciones que desarrolla la sociedad civil (o sectores de ésta), a través de sus distintas expresiones organizadas, para participar en el proceso de definición y formulación de políticas públicas que respondan de manera efectiva y eficaz a

sus demandas. La incidencia se desarrolla a través de la generación de propuestas de solución a los problemas y demandas identificadas, y a acciones de cabildeo dirigidas hacia las distintas instancias de decisión política, con la finalidad de que los intereses sociales sean recogidos e incorporados en las políticas públicas formuladas por parte de los organismos e instituciones del Estado.

Sin embargo, muchas veces la capacidad de incidencia de los sectores sociales se ve limitada por deficiencias en la identificación misma del problema que debe ser objeto de la política pública, y por una baja capacidad para la formulación de posibles alternativas de solución por parte de los sectores interesados.

La presente propuesta busca fortalecer la capacidad de incidencia de las organizaciones campesinas en el debate nacional en torno a una Política de Desarrollo Rural, que contemple, identifique, introduzca y promueva aspectos que se consideran fundamentales para los objetivos de la conservación y la protección del medio ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales.

Si bien en las propuestas presentadas por las organizaciones campesinas se observa como un hecho relevante y sumamente positivo, la inclusión --por primera vez-- de la temática de medio ambiente y recursos naturales en sus respectivas plataformas políticas, es notable la ausencia de una base conceptual homogénea, así como el vacío de conocimiento y apropiación de los antecedentes de la institucionalidad y normativa vigentes sobre el tema ambientalista. Todo lo anterior se consideran insumos necesarios --indispensables-- para la discusión de sus propios planteamientos y la construcción de consenso con propuestas provenientes de otros sectores, a la vez que para el desarrollo de sus propios planteamientos contenidos en dichas propuestas.

## **II. Contexto**

1. El 16 de noviembre 2001, el movimiento campesino organizado representado por la Coordinadora Nacional de Organización Campesinas (CNOOC) y la Comisión de Alto Nivel creada por la Presidencia de la República en octubre del 2000 luego de las marchas campesinas, acordaron establecer una Mesa Nacional de Desarrollo Rural, la cual debía coordinar la elaboración --en forma participativa y consensuada-- de una Política de Estado para el Desarrollo Rural.
2. Entre octubre 2000 y abril del 2002, diversas organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas vinculadas a la temática agraria y rural, se dieron a la tarea de preparar propuestas sobre dicha política de desarrollo rural, en orden a introducir sus planteamientos al debate previsto. Como resultado, se encuentran sobre la mesa siete (7) propuestas diferentes, cuyos contenidos fueron sistematizados por la Misión de Naciones Unidas para Guatemala (MINUGUA) en el documento *El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: Avances entre octubre de 2000 y abril de 2002*. Las ponencias presentadas provienen de: la Plataforma para el Desarrollo Rural, la Secretaría General de Planificación (SEGEPLAN),

CNOC, la Cámara del Agro, el Comité Coordinador de Asociaciones Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) y el Instituto de Estudios Políticos, Económicos y Sociales (IPES).

3. Con relación a la temática de la conservación de la biodiversidad y el manejo sostenible de los recursos naturales, una revisión de la sistematización ofrecida por MINUGUA (no de las propuestas *in extenso*) permite establecer que varias de las propuestas son coincidentes en algunos planteamientos sobre: (i) impulsar el manejo sostenible de los recursos naturales, (ii) ampliar la cobertura del programa de incentivos forestales, (iii) impulsar una mayor participación de las comunidades y de los gobiernos locales (municipalidades) en la administración de los recursos naturales, (iv) impulsar programas de ordenamiento territorial, y (v) la adopción de regulaciones por parte del Estado en relación con el manejo de distintos recursos naturales (recurso hídrico, uso del suelo) o para mitigar impactos (desechos sólidos, aguas negras y drenajes, uso de agroquímicos), así como la puesta en práctica de compromisos y convenios internacionales suscritos.
4. Sin embargo, sólo una de las propuestas establece explícitamente la necesidad de articular la temática agraria relativa al acceso a la tierra, a la del manejo y control de los recursos naturales y el necesario ordenamiento territorial (Plataforma Agraria). Otra propuesta más lo deja entrever en sus consideraciones generales al apartado sobre medio ambiente (CNOC).
5. Llama igualmente la atención el hecho de que únicamente una de las propuestas (IPES) reconoce explícitamente la existencia del Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas (SIGAP) y el papel del Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) como ente estatal rector; la necesidad de impulsar procesos de negociación y reubicación para comunidades asentadas en áreas protegidas, garantizando el acceso a otras tierras; y hace algún planteamiento respecto a su fortalecimiento, en función de transferir el protagonismo a las comunidades locales como administradoras.
6. De ahí la necesidad de realizar esfuerzos específicos a fin de introducir al debate: (i) el reconocimiento de la existencia del SIGAP y del CONAP como ente rector del mismo, al margen de las consideraciones sobre su génesis o sus posibles modificaciones atendiendo a criterios de diversidad cultural y participación social, etc., (ii) la necesidad del fortalecimiento y desarrollo de la institucionalidad ambientalista y (iii) la necesaria articulación de la (o las) política(s) agraria(s) a la temática ambiental, particularmente el abordaje de los aspectos relacionados con el acceso a la tierra y la seguridad alimentaria para comunidades campesinas, referidos a las áreas geográficas ya intervenidas, a fin de evitar el corrimiento de la frontera agrícola y el consecuente deterioro para los recursos naturales remanentes.
7. Hasta el mes de agosto se percibía en el ámbito nacional un marco institucional, social y político favorable para abordar los temas relativos a la conservación y manejo sostenible de los recursos naturales, generado por la disposición de distintos sectores sociales y organizaciones representativas para participar y contribuir al

debate y la formulación de una Política de Desarrollo Rural de carácter nacional. Sin embargo, la falta de compromiso real de la parte gubernamental para abordar en forma integral la problemática agraria y rural; la falta de continuidad a los esfuerzos de diálogo en torno a la Mesa Nacional de Desarrollo Rural y, en contrapartida, la creación presidencial de una Secretaría de Asuntos Agrarios; y la activación de procesos judiciales por parte de finqueros para penalizar las invasiones campesinas de tierras, obscurecen las posibilidades de avance en el futuro inmediato.

8. Finalmente, la coyuntura electoral que se avecina (noviembre 2003) hará más complejo el abordaje del tema, a pesar de que podrían considerarse dos escenarios posibles. Por una parte, el clima electoral y la oferta de los partidos políticos podrían ofrecer un espacio político importante para que distintas expresiones de la sociedad civil emplacen a los partidos políticos y candidatos a una definición en torno a los temas de interés mencionados y la inclusión de políticas sustantivas en sus plataformas electorales respectivas. En sentido contrario, la coyuntura electoral podría presentarse como un momento negativo que, de no encuadrarse correctamente el tema del acceso a la tierra, podría potenciar discursos que tiendan a la captura del electorado en base al ofrecimiento de la revisión y modificación de la Ley de Áreas Protegidas, en el propósito de satisfacer la expectativa de acceso a la tierra de miles de familias campesinas.

### **III. Análisis de la temática abordada en las propuestas para la formulación de una Política de Desarrollo Rural**

Para analizar la temática abordada en las siete propuestas presentadas públicamente por distintas organizaciones de la sociedad civil e instituciones públicas respecto a una Política de Desarrollo Rural, se hizo una revisión por temas, sin atender al enfoque o la propuesta en sí misma que se hace en relación al tema. Los temas abordados se ordenaron de acuerdo a la frecuencia con que fueron abordados en las distintas propuestas y se estableció la proporción en que dichos temas fueron tratados respecto al total de propuestas presentadas.

**ANÁLISIS TEMÁTICO DE LAS PROPUESTAS  
PARA LA FORMULACIÓN DE UNA POLÍTICA DE DESARROLLO RURAL**

| No. | Tema/ planteamiento   | Plataforma | SEGEPLAN | CNOC | C. Agro | CACIF | MAGA | IPES | Presencia del tema en las propuestas |
|-----|---|------------|----------|------|---------|-------|------|------|--------------------------------------|
| 1.  | Manejo sostenible de los recursos naturales.  | √          |          | √    |         | √     | √    | √    | 5/7                                  |
| 2.  | Ampliación de incentivos forestales.  |            | √        | √    | √       | √     |      |      | 4/7                                  |
| 3.  | Ampliación de participación comunitaria y de la sociedad civil en la administración de los recursos naturales.  | √          |          | √    |         | √     | √    |      | 4/7                                  |
| 4.  | Impulso a programas de Ordenamiento Territorial.  | √          |          | √    | √       |       |      |      | 3/7                                  |
| 5.  | Establecimiento de regulaciones por parte del Estado respecto al manejo de recursos naturales (recurso hídrico, uso del suelo), para mitigar impactos (disposición y tratamiento de desechos sólidos, aguas negras y drenajes, uso de agroquímicos) y la implementación de compromisos contenidos en convenios internacionales suscritos. |            |          | √    |         |       | √    | √    | 3/7                                  |
| 6.  | Ampliar o fortalecer la participación de las municipalidades en la administración de los recursos naturales.  | √          |          |      |         | √     |      | √    | 3/7                                  |
| 7.  | Fomento de la producción orgánica.  |            |          | √    |         |       |      | √    | 2/7                                  |
| 8.  | Desarrollar programas de ecoturismo.  |            |          | √    | √       |       |      |      | 2/7                                  |
| 9.  | Apoyo al agroturismo.   |            |          |      | √       |       |      |      | 1/7                                  |
| 10. | Financiamiento del Estado para el sostenimiento de las áreas protegidas, asistencia y capacitación de las comunidades locales para su administración, acceso a otras tierras y apoyo a la reubicación de asentamiento humanos fuera de AP.  |            |          | √    |         |       |      |      | 1/7                                  |

Fuente: Elaboración propia, en base a documento *El debate sobre la política de desarrollo rural en Guatemala: Avances entre octubre de 2000 y abril de 2002*, MINUGUA, abril del 2002.

#### **IV. Propuesta**

La presente propuesta plantea desarrollar un plan de capacitación dirigido al movimiento campesino, en el marco del Pensum de Estudios de la Escuela Nacional de Cuadros Campesinos de CNOc, que permita el estudio y la discusión colectiva de la temática relativa al medio ambiente y el manejo sostenible de los recursos naturales y que fortalezca la capacidad de incidencia de este sector en el debate en torno a la Política de Estado sobre Desarrollo Rural, que contemple la temática de conservación y manejo sostenible de los recursos naturales.

Asimismo, considera la utilización y aplicación práctica de una base conceptual común en la sistematización y el análisis de la problemática relativa a la tierra en las áreas protegidas, a niveles nacional y regional, así como la discusión de vías de solución a la misma.

#### **V. Objetivo General**

Fortalecer la capacidad de incidencia del movimiento campesino organizado en el debate en torno a la Política de Estado sobre Desarrollo Rural, incluyendo los temas relativos a la conservación del medio ambiente y el manejo sostenible de recursos naturales.

#### **VI. Objetivos Específicos**

- 1) Construir en forma conjunta una visión de los posibles objetivos nacionales compartidos entre el Estado y la sociedad civil, en torno a la temática agraria y ambiental, particularmente desde la perspectiva del movimiento campesino organizado y comunidades agrarias.
- 2) Contribuir al desarrollo de la conciencia y la visión de sostenibilidad en el marco del debate de una política de desarrollo rural.
- 3) Contribuir a ubicar la discusión de la(s) política(s) agraria(s) fuera de las áreas protegidas y desarrollar propuestas de solución en áreas ya intervenidas.
- 4) Abrir el debate respecto a la introducción de “mejoras” (reformas o replanteamientos) al diseño e implementación del SIGAP derivadas de la consideración a la diversidad étnica de la población, sus prácticas culturales y el derecho consuetudinario, pero que contribuyan al mismo tiempo al fortalecimiento del sistema como mecanismo regulador del Estado.

#### **VII. Estrategia**

Discutir y aprobar con la dirigencia de CNOc, la integración de un Módulo sobre Medio Ambiente y Desarrollo Rural en el Pensum de estudios de la Escuela Nacional de Cuadros Campesinos de CNOc.

## **VIII. Actividades**

- 1) Desarrollar un Módulo sobre Medio Ambiente y Desarrollo Rural, que comprenda cursos específicos sobre la temática, en el marco de la Escuela nacional de Cuadros Campesinos de CNOC, de conformidad con el diseño general del Pensum de estudios y el perfil del estudiante definidos por la misma.
- 2) Sistematizar, cuantificar y analizar en forma inicial la problemática de tierras identificada en áreas protegidas, como actividad práctica de aplicación de los conocimientos adquiridos.
- 3) Realizar reuniones (encuentros) de discusión a nivel regional, para la homogenización de conceptos y el análisis de la problemática identificada en áreas protegidas en regiones geográficas específicas.
- 4) Realizar de reuniones (encuentros) de discusión a nivel de la dirigencia nacional, para la homogenización de conceptos y análisis de la problemática identificada en áreas protegidas a nivel nacional, haciendo un consolidado de los hallazgos a nivel regional.
- 5) Desarrollar el debate sobre aspectos relativos a la conservación del medio ambiente, la protección y el manejo sostenible de los recursos naturales, que deban ser incorporados a la Política de Desarrollo Rural.

## **VIII. Contenidos para el Plan de Capacitación y Encuentros**

Los contenidos del Plan de Capacitación y Encuentros propuesto se basa en los siguientes objetivos específicos:

- a) Compartir información sobre la institucionalidad y la legislación vigentes relativas al medio ambiente y el Sistema Guatemalteco de Áreas Protegidas.
- b) Compartir un diagnóstico de la situación del medio ambiente y las principales amenazas sobre los recursos naturales a nivel nacional y de regiones geográficas específicas.
- c) Desarrollar, compartir y homogeneizar un cuerpo conceptual relativo a la conservación y protección del medio ambiente y al manejo sostenible de recursos naturales.
- d) Identificar en forma conjunta los distintos intereses que se expresan en la temática agraria en las áreas protegidas.

## 1) **Módulo sobre Medio Ambiente y Desarrollo Rural**

- El concepto de desarrollo sostenible
- Recursos renovables y no renovables
- El recurso tierra como un recurso finito
- Clases agrológicas y vocación del suelo
- Ordenamiento Territorial
- Legislación ambiental y derecho consuetudinario
- El SIGAP y la Ley de Áreas Protegidas
- Áreas protegidas y desarrollo sostenible

## 2) **Encuentros regionales**

- Marco legal y el SIGAP
- Situación de las áreas protegidas de cada región
- Problemática en áreas protegidas

## 3) **Encuentro nacional**

- Análisis de la sistematización de la problemática en áreas protegidas
- Vías de solución
- Lineamientos de política agraria que considere la problemática existente

## 4) **Debate** de aspectos relativos al medio ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales que deben incorporarse a una Política Nacional de Desarrollo Rural.