

Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala



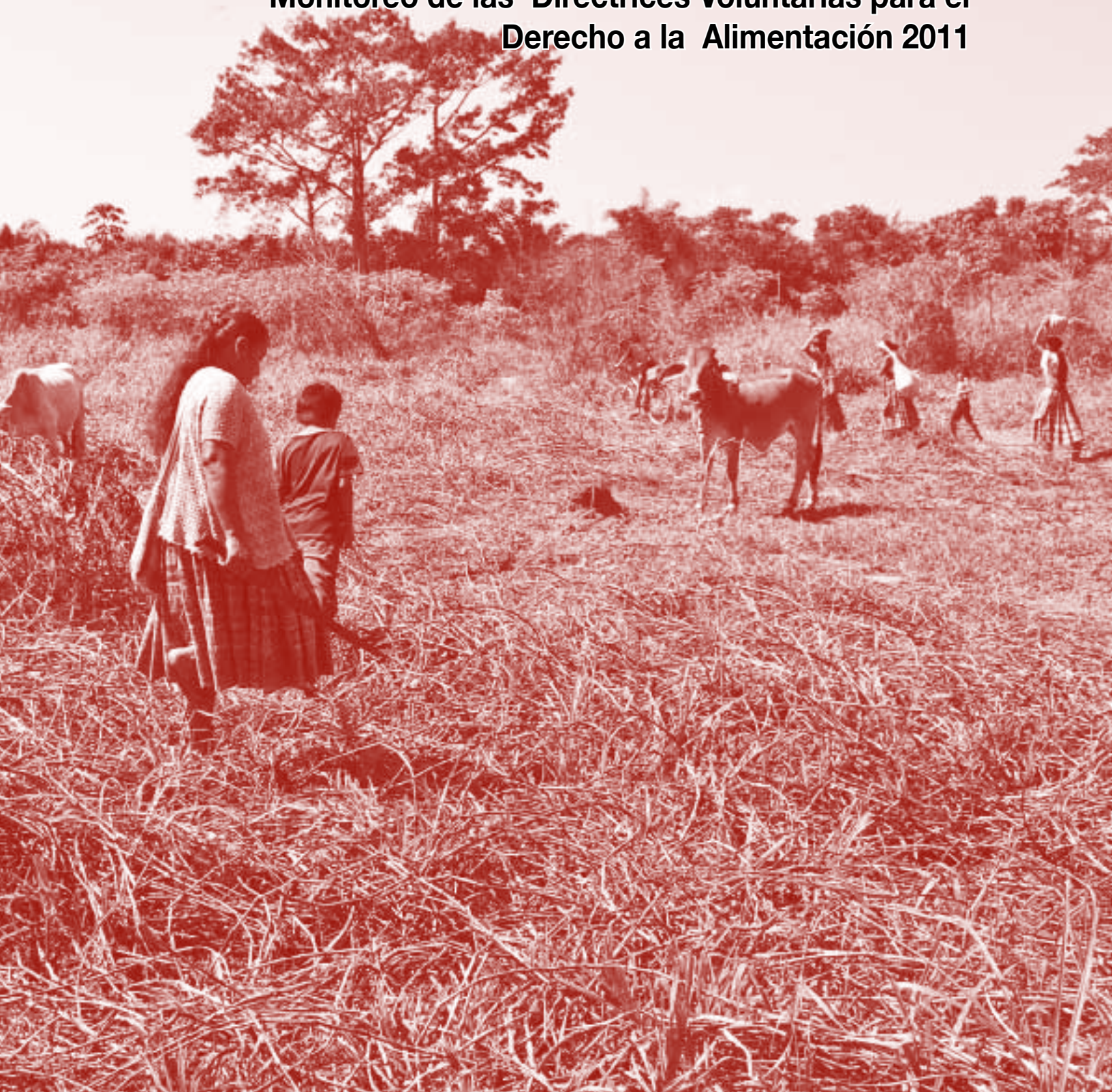
**Monitoreo de las Directrices Voluntarias
para el Derecho a la Alimentación 2011**

Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación

Informe alternativo del derecho a la
alimentación en Guatemala 2011

Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala

**Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el
Derecho a la Alimentación 2011**



Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala
Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el
Derecho a la Alimentación 2011

Edición

Zully Morales

Autores:

Zully Morales
Victoria Mogollón
Helmer Velásquez
Wolfgang Krenmayr
Ricardo Zepeda
Magalí Cano
Juan Pablo Ozaeta

Fotografías de las comunidades desalojadas por el Estado de Guatemala en el Valle del Polochic.

Portada:

Carcol producciones y Manuel Morillo

Interiores:

Manuel Morillo
José Luis Caal

Con la colaboración especial en la revisión e integración del documento de:
Victoria Mogollón y Zully Morales

Revisión de texto:

Magna terra editores

Diseño de portada y diagramación:

Helber García

Se permite su reproducción total o parcial siempre
y cuando se cite la fuente.

Magna Terra editores S.A



Oficinas: 5a. ave. 4-75 Z.2
Talleres: 5a. ave. 4-66 Z.2 Guatemala
Tels: 2238-0175/2250-1031/2251-4298
Fax: 22514048
www.magnaterraeditores.com
magnaterraeditores@yahoo.com

Índice

Presentación	9
--------------------	---

Directriz 4

Sistemas de Mercado

Introducción	17
I. Antecedentes históricos.....	18
II. El balance macroeconómico.	19
II.1 Déficit en la balanza comercial.	19
III. Modelo de agroexportación basado en monocultivo, impacta en la economía campesina	21
III.1 La producción campesina de alimentos versus la producción agroexportadora.....	22
IV. Apertura arancelaria impacta en población consumidora	25
IV.1 Pérdida de la Autosuficiencia Alimentaria.	25
IV.2 Alza de los precios de los alimentos, impacto para el consumidor sin beneficio para el productor.	26
V. La producción no tradicional, pocas expectativas para el campesino y el pequeño productor.....	28
VI. La descomposición social en el campo	29
Conclusiones	30

Directriz 5

Instituciones

Introducción	35
I. El hambre y la desnutrición en la agenda estatal.	35
II. La respuesta estatal contra el Hambre.....	38
II.1 Mi Familia Progresá: Programa emblemático de la administración Colom	39
II.2 La funcionalidad del programa	40
II.3 Puntos sensibles de MIFAPRO	41
II.4 Percepciones sobre el impacto de MIFAPRO	43
III. El planteamiento de reestructura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA).....	44
Conclusiones	46

Directriz 7

Marco Jurídico

Introducción	51
I. Regulaciones Internacionales y Nacionales	52
II.1 Regulación a nivel Internacional	52
II.2 Regulación a nivel Nacional	54
II. Conceptualizaciones básicas:	56
III. La Justiciabilidad del Derecho Humano a la Alimentación de la Niñez y la Adolescencia	57
III.1 Estrategia de Litigio como Mecanismo de Promoción de los DESC	59
Conclusiones:	61
Recomendaciones:	61

Directriz 8b

Tierra

Introducción	65
I. Estancamientos y dinámicas respecto al marco normativo	66
I.1 La iniciativa de ley 4084 para el Desarrollo Rural Integral	66
I.2 El intento de regularizar las consultas comunitarias de los Pueblos Indígenas	68
II. Principales dinámicas de la institucionalidad agraria	71
II.1 La deuda histórica de acceso a tierra y deuda agraria	71
II.2 Programa de Acceso a Tierras	72
II.3 Programa de Arrendamiento a Tierras	75
III. La violencia y los muertos en nuevos desalojos	75
III.1 Casos ejemplares de conflictividad agraria acompañados por la Pastoral Social de San Marcos	77
IV. Las consecuencias para la seguridad alimentaria y nutricional	80
Conclusiones	82
Recomendaciones	83
Recomendaciones específicas	83
Recomendación general	83

Directriz 8b

Tierra

Introducción	87
I. Elementos Centrales del Problema Agrario en Guatemala:	87
I.1 Una pincelada de historia:	87
I.2 Que tenemos ahora:	88
II. La Respuesta del Estado:	89
III. Los desalojos en Guatemala	93

IV. Legislación en Guatemala: Esfuerzos Sociales por Revertir la Situación:	94
IV.1 Tierra y Acuerdos de Paz.....	94
IV.2 Un Balance Necesario sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz concernidos a los Derechos a la Tierra.....	96
IV.3 Ausencia de Legislación Agraria, Sustantiva y Procesal y la Utilización de Ley Civil y Penal en Materia Agraria.....	96
IV.4 La acción punitiva del Estado ejercida, desde el Código Penal: esta contempla los delitos de usurpación y usurpación agravada.....	97
V. Las nuevas amenazas sobre el agro: El tratado de libre comercio entre República Dominicana, Centro América y Estados Unidos. 2005.	98
V.1 Nuevos procesos de reconcentración de la tierra	99
Conclusiones:	100
Recomendaciones:	101

Directriz 8c

Agua

Introducción	105
I. Marco legal sobre el agua.....	106
I.1 Derechos internacionalmente reconocidos y disposiciones constitucionales nacionales.....	106
I.2 El difícil camino de legislación específica interna	107
I.3 La ausencia de una ley específica que regula el uso del agua.....	107
I.4 Autoridades tradicionales mayas en la regulación del agua	108
II. Institucionalidad pública del agua.....	109
II.1 Gabinete Específico del Agua GEA.....	110
II.2 Política Nacional del Agua en Guatemala y su Estrategia	111
III. Realidades de disponibilidad y acceso al agua	112
III.1 Disponibilidad general de agua y uso para principales actividades económicas	112
III.2 Amenazas por sequía en el corredor seco	113
III.3 Acceso a agua potable	114
III.4 Panorama de la actual conflictividad alrededor del agua	115
IV. Caso específico de aprovechamiento y abuso del uso de agua por agroindustrias	117
IV.1 Aprovechamiento agroindustrial del río Ocosito, pugnas entre empresas.....	117
IV.2 Extracción agroindustrial de agua del río Pacayá, sequía para campesinos	118
IV.3 Desvío de ríos por agroindustrias, inundaciones para campesinos.....	119
IV.4 Limpieza para agroindustrias, contaminación para campesinos y pescadores	119
V. Las consecuencias para la seguridad alimentaria y nutricional.....	120
Conclusiones	121
Recomendaciones	122

Directriz 9

Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor

Introducción	125
I. Alimentación “Cualitativamente adecuada” y la incompatibilidad con Organismos Genéticamente Modificados (OGM)	126
II. Marco Jurídico.....	127
III. Marco conceptual relacionado con la inocuidad y la salud del consumidor	129
III.1 Principio de precaución	129
III.2 Riesgo para la salud	130
III.3 Equivalencia en sustancia	131
IV. Los OGMs en Guatemala	131
V. El proceso administrativo y su respuesta	133
Conclusiones	135
Recomendaciones.....	135

Directriz 10

Nutrición

Introducción	139
I. Los indicadores de desnutrición	140
II. La desnutrición golpea especialmente a la población rural e indígena	143
2.1 ¿Coyuntura o Estructura?	146
III. Instituciones encargadas de promover la nutrición adecuada entre toda la población.....	151
Conclusiones	158
Recomendaciones.....	161

Directriz 12

Recursos Financieros Nacionales

Introducción	165
I. Antecedentes	166
II. Proporción del Presupuesto Nacional destinado a la Seguridad Alimentaria	168
II.1 Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POASAN) 2011	168
III. Ejecución presupuestaria MAGA 2011	172
III.1 Ejecución presupuestaria del MAGA enero a junio 2011	173
Conclusiones	176
Recomendaciones.....	176

Presentación

Ricardo Zepeda

Para comprender que el hambre y la desnutrición son dos situaciones superables, debemos partir que hoy día el mundo produce suficientes alimentos para alimentar incluso al doble de la población humana. Esto lleva a plantear un punto básico: existen impedimentos que obstaculizan el acceso de las personas a los alimentos, los cuales es necesario superar. Si bien las recientes situaciones del Cambio Climático han impactado en las posibilidades productivas de las naciones, las recientes crisis alimentarias en diversas regiones del mundo tienen como principal origen el incremento del precio de los alimentos, lo que ha imposibilitado que los escasos ingresos de las poblaciones trabajadoras de los países empobrecidos logren alcanzar el desmedido incremento de los precios de los alimentos fundamentales para las poblaciones. Esta situación ha significado fuertes rezagos para millones de personas; una cuarta parte de la actual población en situación de hambre surge a raíz de la crisis del año 2007, mientras que en 2011 se observa una réplica de los eventos que desencadenaron en la misma.

Si bien el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 prácticamente se ha descartado a nivel mundial, en algunos países se consideran avances al reducirse el índice de la pobreza en un 15% (la meta era reducirla a 23%). Sin embargo en los países más empobrecidos el incremento de población bajo la línea de pobreza, determina la consolidación de las inequidades. El Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 trata de erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre, se plantea dos metas: la Meta 1 aborda reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar americano diario (US\$1.25 en la actualidad). La Meta 2 trata de reducir a la mitad la cantidad de personas en situación de hambre. Es ampliamente reconocido que el factor que nivela los indicadores globales de la Meta 1 es el avance de China Popular e India, que habría avanzado en reducir en unos 455 millones de personas la población en situación de pobreza entre 1990 y 2005. Se espera que en China en 2015, la tasa de pobreza extrema sea inferior al 5%, lo que lleva a considerar que las poblaciones en situación de hambre se están reacomodando geográficamente, con un incremento desmedido en aquellas naciones más empobrecidas.¹

¹ Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011. Naciones Unidas.

El impacto de estas crisis es más fuerte en países que han venido consolidando una situación de Dependencia Alimentaria frente a un sistema que cierra las posibilidades para superarla. La imposición de políticas neoliberales por parte de los poderes económicos nacionales, ahora en convivencia con las grandes corporaciones agrocomerciales, ha llevado a la retirada del Estado para cumplir con sus obligaciones en materia de derechos humanos, para darle espacio a la entrada de estas corporaciones globales. En el caso de Guatemala un primer paso fue el desbaratamiento de las instituciones diseñadas para atender las cuestiones agrarias y alimentarias, especialmente alrededor del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA. Un segundo paso fue el proceso de Apertura Comercial, que mediante la imposición del Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos, Centro América y República Dominicana, DR-CAFTA.

La abrupta importación de alimentos vino a afectar las posibilidades de los mercados nacionales, afectando la producción nacional, lo que se ha traducido en el abandono forzado de las actividades agrícolas por parte de los pequeños productores, en tanto que no tienen la capacidad de competir frente a los mercados monopólicos. Frente a esta situación y ante las demandas y presiones sociales, tanto nacionales como internacionales por atender la problemática alimentaria nacional, el Estado de Guatemala se reconfigura, cambia y se reordena, aunque aún no en el sentido adecuado, ni lo suficiente para dar una respuesta de carácter integral que lleve a acciones efectivas y contundentes. Es importante poner atención al hecho de que se proponen acciones aisladas, sin recursos, excesivamente focalizadas y que aparecen especialmente como una respuesta ante situaciones caóticas en ciertas regiones del país.

La apertura comercial desmedida y el apoyo a medianos productores para actividades de agroexportación, por una parte, y entrega de apoyos alimentarios y monetarios a población en extrema pobreza, por la otra, se asumen como la más reciente versión del neoliberalismo, que reconoce como un riesgo a la gobernabilidad la ampliación de la pobreza y la desigualdad social. En el caso de Guatemala podemos observar cómo los más recientes gobiernos encaminan sus esfuerzos iniciales en consolidar el proceso de apertura comercial. Mientras que en una segunda fase implementan las Transferencias Monetarias Condicionadas, algo que los candidatos del presente evento electoral anuncian mantener.

Por un parte, promueven la agricultura comercial de medianos y grandes productores, mientras que por otra, debilitan las políticas de apoyo a pequeños productores a los cuales, de ahora en adelante se les identifica como beneficiarios de programas asistencialistas. En complemento se invoca a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y a la caridad pública, como una alternativa ante la condición de mantener un Estado debilitado en lo social y violento ante las expresiones de descontento social. Estas políticas no logran impactar el indicador más generalizado para medir avances y rezagos: el número de personas hambrientas; no consiguen cambios sensibles porque no fueron diseñadas para ese fin. De no ser tan aisladas, este tipo de acciones podrían ser parte fundamental de una Estrategia integral de lucha contra el hambre; solamente tendrían sentido en el marco de otro tipo de políticas más integrales, tal es el caso de la Política de Desarrollo Rural Integral que desde hace más de un año espera en el Congreso de la República su turno por ser aprobado, sin mucho apoyo por parte de los más fuertes partidos políticos.

En la medida que no se incluyan acciones que generen capacidades en la población destinataria se corren varios riesgos que en todo caso afectan a los posibles “beneficiarios”: que se estanque el abordaje de acciones más urgentes para situaciones de emergencia; que se comprometan los procesos a las posibilidades de obtener apoyos externos; que los apoyos sean aprovechados por personas o grupos interesados en generar clientelismo. Sin embargo el riesgo más lamentable sería el de que se acallen las voces de protesta social por recuperar el derecho a alimentarse dignamente y por sus propios medios; así como controlar políticamente a las mayorías que se disputan entre ellas las mínimas ayudas. Mientras no se desarrollen políticas de carácter integral así como el derecho para que la población ejerza poder de decisión, el país pierde su Soberanía Alimentaria.

Es así como la Dependencia Alimentaria en la que se encuentra Guatemala ha abierto la puerta a intereses comerciales cuyo interés es aprovechar los recursos nacionales a su favor, entre ellos la tierra y el agua. La captura de los Estados para abrir ventanas a estos intereses foráneos, tanto de forma jurídico-legal como mediante acciones de hecho, se constituye en una nueva modalidad que garantiza el avance de los agronegocios: empresas extractivas, megaproyectos y nuevos mega-monocultivos para agrocombustibles, vulnerando la Soberanía Alimentaria de los pueblos.

La realización del Derecho a la Alimentación es posible en tanto se mantenga el equilibrio entre las condiciones naturales y sociopolíticas de cada país. En la medida que exista voluntad por superar los problemas que condicionan una situación de vulnerabilidad esto se traduce en posibilidades para desarrollar capacidades, mediante la institucionalización de las acciones estatales. Una situación de desequilibrio implicará que un sector de la población se vea obligado a “soportar” la pesada carga de mantener un sistema desigual, algo recurrente en la mayoría de los países. En términos generales los Estados tienen obligación de desarrollar acciones de carácter integral, no solamente ante situaciones de riesgo o como prevención a la vulnerabilidad, lo que implica además abordar problemáticas económicas y comerciales que tienen un impacto en las posibilidades de consumo de toda una población. Estas acciones no son elegibles para los Estados que han ratificado el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC; son obligaciones ante cuyo incumplimiento o evasión se derivan implicaciones judiciales.

Sin embargo en muchos casos a pesar que las condiciones naturales de los países son favorables para el sostenimiento de los sistemas agroalimentarios nacionales, existen poblaciones marginadas históricamente que tienen el riesgo de caer en una situación de hambre y desnutrición, tal es el caso de Guatemala. En este sentido es claro que la ruta para la realización del Derecho a la Alimentación de la población guatemalteca es superar estos obstáculos políticos que mantienen a la mayoría de la población marginada de las posibilidades del desarrollo.

Como teoría el Derecho a la Alimentación es amplio e integral, ya que nos lleva a abordar temáticas que determinan las posibilidades para que una población acceda a una alimentación adecuada en condiciones de dignidad. Ha logrado desarrollarse superando obstáculos políticos a partir de las movilizaciones sociales desarrolladas a fines del siglo pasado, por un mundo indignado ante la muerte que han padecido millones de personas, especialmente niños. Indignación que ha llevado a la realización de dos cumbres mundiales que han motivado la aplicación de políticas específicas para la atención al hambre de los pueblos.

La 1ª Cumbre Mundial de la Alimentación se realizó en Roma en 1996; se considera el primer paso para definir compromisos políticos de 185 Estados en la búsqueda de la erradicación del hambre. Implicó la primera propuesta de acciones estatales para el abordaje del hambre y la desnutrición, sin embargo a pesar de los esfuerzos e inversión de recursos no se logró encaminar los pasos al cumplimiento de la gran meta trazada, disminuir a 400 millones de personas el número de personas en situación de hambre para el año 2015.

La 2ª Cumbre se realizó en el año 2001, denominada **Cumbre Mundial sobre la Alimentación, cinco años después**, momento en el que se evalúan los avances de los compromisos asumidos. Dos resultados se derivan de este encuentro: el compromiso de los países por apoyar en mayor medida la agricultura y el desarrollo rural; y el diseño de Directrices Voluntarias que guiarán las acciones estatales. Las Directrices Voluntarias son diseñadas por un equipo de expertos y representantes gubernamentales que abordan de forma integral las condiciones que llevan a la realización del Derecho a la Alimentación. Se asume el carácter de Voluntario, en tanto que se plantea que cada Estado es responsable de asumir estas orientaciones según sus propias posibilidades y situación política; aunque esto no exime a los Estados de sus obligaciones jurídicas ante su población. Las Directrices Voluntarias son una guía que encamina los pasos de las acciones estatales, especialmente reconociendo errores del pasado que en lugar de realizar aportes implicaron retrocesos para los pueblos.

Las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación no son ideas aisladas, se enmarcan en las posibilidades institucionales de los países que han asumido el PIDESC. Esto además implica que es factible su utilización como una guía para que la sociedad vigile su cumplimiento y promueva acciones incluso jurídicas para su abordaje. Esta situación ha llevado a que en todo el mundo se encaminen pasos para la vigilancia social del Derecho a la Alimentación, mediante la utilización de las Directrices Voluntarias como referencia. FIAN Internacional desarrolló una herramienta metodológica que actualmente ha sido asumida por gran cantidad de organizaciones sociales en diversos países. Debido a la amplitud de las temáticas que se abordan y su multidisciplinariedad, el informe requiere de amplios apoyos y especialidades, así como la participación de organizaciones y especialistas que asuman el enfoque de derechos de forma integral.

Los presentes ensayos tienen como objeto contribuir a la superación de visiones que restringen la Alimentación al consumo de alimentos de poblaciones en situación de vulnerabilidad; abordamos la complejidad de la problemática alimentaria, asumiendo las amplias posibilidades que el actual marco jurídico y político permite a Guatemala superar las graves condiciones alimentarias en que se encuentra su población. Además de realizarse un análisis de carácter coyuntural, se trata de realizar un seguimiento a la política alimentaria basándonos en un enfoque de derechos humanos.

Es así como el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación de Guatemala se ha planteado dar seguimiento a las acciones estatales en el abordaje del hambre, con el objeto de apoyar las demandas sociales por construir un efectivo Estado de Derecho, incluyente y democrático. Actualmente el Colectivo está integrado por la Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP,

la Campaña Guatemala Sin Hambre, la Mesa Nacional Alimentaria, la Pastoral Social de la Diócesis de San Marcos y la Red Nacional por la Soberanía Alimentaria de Guatemala, REDSAG; además expertos independientes que desde sus espacios de trabajo contribuyen a la consolidación de este espacio colectivo. El presente es el 6° informe alternativo que desarrollamos, el cual se ha constituido en una referencia regional y que ha logrado el reconocimiento de organizaciones sociales nacionales y regionales, así como de entidades nacionales y de organismos internacionales. Esperamos que el mismo llene las necesidades y expectativas de quienes luchan por la construcción de la Soberanía Alimentaria nacional.



DIRECTRIZ 4¹

Sistemas de Mercado

Síntesis elaborada por Juan Pablo Ozaeta*
CONGCOOP

Mejorar el funcionamiento de los mercados, en especial los agrícolas y alimentarios, para promover el desarrollo económico no excluyente, e impedir las prácticas contrarias a la competencia en los mercados.

Proteger a los consumidores frente a prácticas comerciales fraudulentas, la información errónea y los alimentos nocivos.

Promover el establecimiento de mercados locales y regionales, además del comercio fronterizo para reducir la pobreza, especialmente en zonas rurales y urbanas pobres.

- *Sistemas internos de comercialización*
- *Almacenamiento*
- *Transporte y Comunicación*
- *Distribución eficiente para diversificar el comercio.*

Evitar la constitución de monopolios y promover mercados más participativos, para disminuir los efectos de la intervención de intermediarios

*. Licenciado en Ciencias de la Comunicación. IDEAR-CONGCOOP

1. Tomado del documento: Tratado de Libre Comercio entre Centroamérica, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CAUSA). Informe a 5 años de vigencia: su impacto en el campo. Juan Pablo Ozaeta, 2011

Introducción

Cinco años han pasado de la entrada en vigencia del Tratado de Libre Comercio entre Centro América, República Dominicana y Estados Unidos (TLC-CAUSA). Proceso que se destaca por haber generado un debate de una dimensión nacional, sobre un tema en que pocas veces la población puede expresarse: el rumbo económico de la nación.

En las posiciones a favor y en contra hubo promesas, y hubo escenarios posibles. Desde los promotores se hablaba de más oportunidades de empleo; para el agricultor posibilidades de exportar, al consumidor precios más bajos –incluidos alimentos-. Desde los sectores sociales opuestos se preveía, entre otras cosas, el desplazamiento de la producción campesina de alimentos, y cambios menores en el sector de los pequeños productores, en relación con las exportaciones.

Un lustro después de la vigencia del TLC-CAUSA, bien vale la pena recordar estos escenarios y evaluarlos. En principio, cabe reconocer que ha habido elementos del contexto internacional que no se contemplaron al considerar los impactos del Acuerdo Comercial, como la crisis económica mundial. También debe aclararse que el modelo económico que prevalece en el país, caracterizado por la apertura con el principal socio comercial (Estados Unidos), y un crecimiento de la agricultura de exportación, ya venía en avance desde hace más de dos décadas. De manera que, al momento de hablar de impactos en la agricultura nacional campesina, y la seguridad alimentaria, se hablará como algo derivado del modelo agrícola de exportación y apertura comercial, que con el TLC-CAUSA se consolida y viabiliza aún más.

Llama poderosamente la atención, que mientras se le ha apostado desde sectores agro exportadores a la siembra de productos como caña de azúcar, café, banano (y vienen creciendo producciones como la palma africana); la producción de granos básicos, sin embargo, mantiene sus niveles de crecimiento, pese a la ausencia del estímulo estatal. Los cuatro principales productos de exportación han aumentado en un 39% su producción en diez años. Igual cantidad de granos básicos aumentaron un 34% su producción en el mismo período.

Al observar la evolución de la superficie cultivada, los crecimientos también van a un ritmo similar en ambos tipos de producción, incluso crece más la superficie sembrada con granos básicos. De ahí, la pregunta ¿Por qué si tanto se le ha apostado a la agricultura de exportación, la población campesina –mayoría en el sector agricultor-, no abandona la producción de granos básicos?

Además de las grandes plantaciones, la producción no tradicional fue introducida junto al modelo de liberalización comercial, y se puso en manos de pequeños productores. Una promesa del TLC-CAUSA sería que habría oportunidades de pequeños agricultores de exportar no tradicionales, como arveja china, arveja dulce y brócoli. No obstante esto tampoco se ha convertido en realidad, puesto que el empleo en estos productos no ha presentado un crecimiento sostenido.

I. Antecedentes históricos

Estados Unidos ha visto a Centroamérica y el Caribe, como una región de importancia geopolítica, además de económica y comercial. La política exterior implementada en los años sesenta denominada "Alianza para el Progreso" se lanzó como estrategia política y económica para frenar la influencia de la revolución cubana en América Latina.

A partir de la década del setenta, EEUU intenta estructurar la relación con esta región, con miras a transitar del "paternalismo" al "partnership" (socios) (Bitar/ IDES 123: 1984). Este sería el punto de partida de las actuales relaciones comerciales del gobierno estadounidense con los países de Centroamérica. Es en 1976 cuando con la idea de ser "socios", se empieza implementar el Sistema Generalizado de Preferencias (SGP). Luego vendría la Iniciativa de la Cuenca del Caribe (ICC), que entró en vigencia en enero de 1984, y duró hasta 2000. En este participó Centroamérica y el Caribe Insular.

El siguiente marco normativo del comercio con Estados Unidos sería regido por la Ley de Sociedad Comercial para la Cuenca del Caribe (CBTPA por sus siglas en inglés). Si bien en la ICC se otorgó acceso preferencial a cerca de una tercera parte de las exportaciones guatemaltecas, el CBTPA le otorgó aun mejores beneficios arancelarios y mejores cuotas a esos mismos productos (Revista ASIES No 2/ 2009).

Estados Unidos abrió sus fronteras al comercio de Centroamérica de manera unilateral, pero en el marco de la Ronda de Uruguay de negociaciones comerciales multilaterales, que daría paso a la creación de la Organización Mundial del Comercio (OMC), se establecían acuerdos para la entrada de productos agrícolas y alimenticios de Estados Unidos a Centroamérica, lo cual tiene una alta importancia, si se considera que la agricultura es una actividad fundamental en la economía de Guatemala

El tránsito de la cooperación asistencialista al mercado libre, se lanza con un contenido más profundo entre los ochentas y noventas. Para esta época, se diseñaba en Estados Unidos, un plan económico para América Latina, que influiría en los años siguientes, denominado el Consenso de Washington¹. La publicidad gubernamental, previo a la aprobación del TLC-CAUSA en el Congreso, en 2005, utilizaba el slogan "un mundo de oportunidades para Guatemala". La campaña

1. El Consenso de Washington consiste en un listado de reformas económicas, planteadas por los organismos financieros internacionales y centros económicos, que luego se convertirían en un programa de desarrollo económico que los Estados Unidos "sugeriría" a los países de América Latina y otros países del sur global, para impulsar su crecimiento.

buscaba generar una opinión positiva en torno a este acuerdo que fue firmado en 2003, y que desde entonces había empezado a generar debates y confrontaciones entre distintos sectores.

Para 2003, una parte del sector privado mostraba reservas al acuerdo comercial. Por un lado, no confiaban en la negociación del acuerdo que había sido realizada en el gobierno del Frente Republicano Guatemalteco –FRG–, bajo la administración de Alfonso Portillo. Se hablaba también, que sectores oligopólicos y monopolísticos, deseaban que el proceso de vigencia del TLC-CAUSA caminara lento para evitar la entrada del capital estadounidense al país. Un ejemplo de grupos que veían impactos negativos era el sector avícola, por la entrada del pollo estadounidense.

Sin embargo, para la administración de Óscar Berger, cuando se aprueba el Tratado, el sector privado elevó su trabajo de cabildeo para lograr la aprobación, e incluso con algunas reformas luego de la firma del contrato comercial realizado en la administración pasada.

II. El balance macroeconómico.

II.1 Déficit en la balanza comercial.

En los últimos años de TLC-CAUSA, se ha venido observando el cambio que ha tenido la balanza comercial con Estados Unidos de América (EEUU), la cual se convirtió en deficitaria para Guatemala, a partir del año de vigencia del Acuerdo Comercial.

Además de reflejarse el déficit comercial, se muestra los altibajos que ha tenido el comercio con los Estados Unidos, tanto en las compras como en las ventas a esa nación norteamericana. Esto es reflejo de la crisis económica mundial, donde EEUU perdió la capacidad de compra que tenía, impactando inevitablemente a Guatemala, cuyo principal socio comercial es Estados Unidos.

Cuadro 1

Balanza Comercial entre Estados Unidos y Guatemala
Consolidado Total - Valor en millones de US\$

	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010
Importaciones	2,551	2,835	3,511	4,076	4,721	3,901	4,478
Exportaciones	3,154	3,137	3,102	3,032	3,450	3,138	3,193
Saldo	603	302	-409	-1044	-1,271	-763	-1,285

Fuente: US Census Bureau

a) Las pérdidas fiscales

Solo revisando los productos agrícolas, donde los granos básicos hacen un volumen significativo de importaciones, nos damos una idea de lo que el Estado de Guatemala deja de percibir por razón de impuestos a la importación, con la liberalización del TLC-CAUSA. Al medir el valor de las importaciones de granos básicos de 2006 a 2010 con contingente TLC-CAUSA, y ponerle la base arancelaria que tienen fuera de este contingente, se puede determinar que en los últimos cinco años, se han dejado de percibir unos US\$186,641 millones en ingresos fiscales. Esto en quetzales es cerca de Q1.5 billones. Y esto es sólo una parte de los productos que se liberalizaron con el TLC-CAUSA.

Cuadro No 2

Pérdida Fiscal en cuatro años de TLC- CAUSA 2006 – 2010,
por producto.
En dólares y quetzales

Productos	Pérdida Fiscal en US\$	Pérdida Fiscal en quetzales
Maíz Amarillo	141,550,967	1,138,069,775
Maíz Blanco	9,601,213	77,193,753
Arroz Granza	30,187,543	242,707,846
Arroz Pilado	5,300,723	42,617,813
TOTAL	186,640,445	1,500,589,178

Fuente: Elaboración propia con información de DACE-MINECO

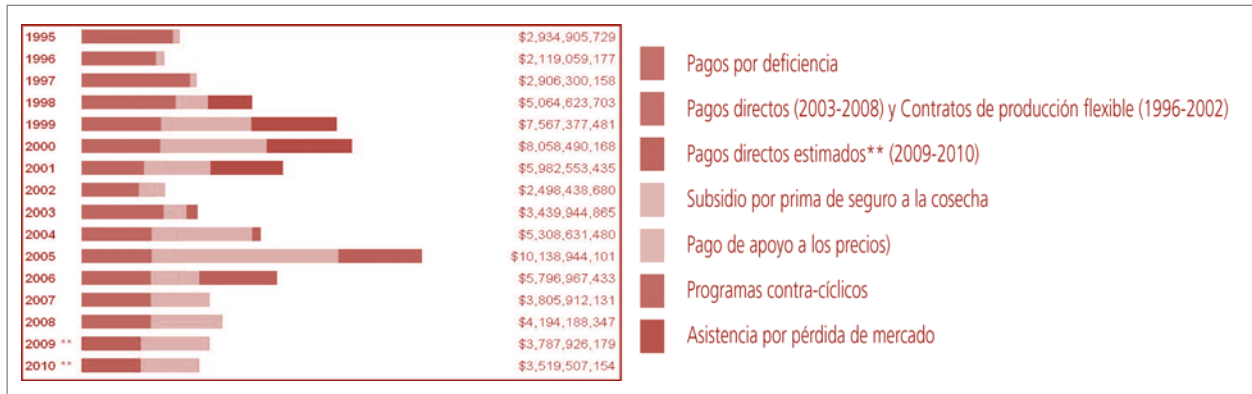
b) Los subsidios agrícolas

Pese a que el tema de los subsidios a la agricultura ha sido una de las principales causas de que existan opositores a tratados de libre comercio como el TLC-CAUSA, en los últimos cinco años se ha mantenido la política estadounidense de subsidios a su producción, siendo el maíz el principal receptor de subsidios en Estados Unidos. De 1995 a 2010, el maíz que se produce en EEUU ha recibido US\$77.1 billones en subsidios, lo cual es casi el 30% del total de US\$261.9 billones con los que la agricultura estadounidense ha sido subsidiada.

Durante en los primeros 5 años de TLC-CAUSA el maíz norteamericano sigue subsidiado, pese a que los precios nacionales e internacionales le son favorables. En estos cinco años el maíz recibió US\$21.6 billones en subsidios.

Gráfica No 1.

Subsidios de EEUU a su producción de maíz. Período 1995-2010



Fuente: Environmental Working Group (EWG) / (Farm subsidy Database)

III. Modelo de agroexportación basado en monocultivo, impacta en la economía campesina

Para explicar la situación de la economía campesina en la actualidad, se debe tener en cuenta, que en la agricultura guatemalteca están prevaleciendo dos modelos recíprocamente funcionales desde el Siglo XIX. Aunque ambos se vinculan al campesinado, tienen características distintas, y afectan de forma diferenciada a la economía nacional, y a la población del campo.

El modelo de agricultura de exportación se caracteriza por un uso intensivo de grandes extensiones de la tierra. Utiliza la fuerza de trabajo campesina, mayormente de forma flexible y sólo unos cuantos meses al año, pero siempre bajo la lógica de aumentar los rendimientos, y con esto la productividad, sin necesariamente tener que aumentar la mano de obra.

El modelo de producción campesina de alimentos. En este modelo hay una participación de la mayoría de población dedicada a la agricultura, la cual es población campesina con pequeñas extensiones de tierra. En estos se encuentra la población campesina de infra subsistencia, que posee menos de una manzana de tierra y representan el 45% de las familias dedicadas a la agricultura. Y está la población campesina de subsistencia, que poseen de 1 a 10 manzanas (46% de los agricultores y agricultoras)². Ambos producen granos básicos, primordialmente maíz y frijol, los cuales tienen como destino principal la alimentación de las mismas familias productoras.

2. Fuente: Censo Nacional Agropecuario 2003

III.1 La producción campesina de alimentos versus la producción agroexportadora

Los productores de infrasubsistencia, y algunos de subsistencia, al no poseer suficiente tierra para producir un excedente comercial, sino sólo de autoconsumo, se ven en la necesidad de complementar su trabajo agrícola familiar, con el trabajo como jornalero en las fincas de agroexportación.

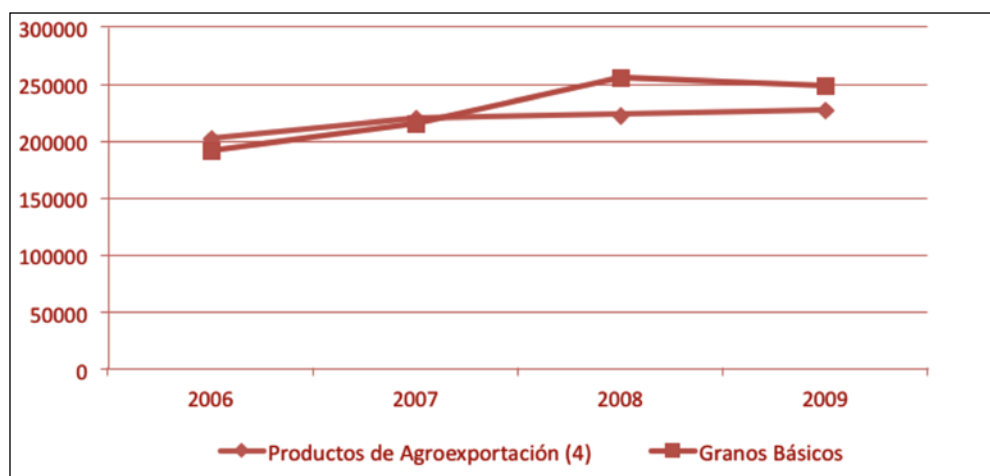
En esta interacción entre el modelo de agricultura de exportación y la producción campesina de alimentos, se ha observado durante las últimas tres décadas una determinación desde la población campesina de no abandonar la siembra de granos básicos. Las características del modelo de exportación, que ofrece empleo temporal y muy intensivo, además de poco remunerado, les impide abandonar la producción de alimentos. Esta les sirve de base para el acceso a los alimentos, aunque sus condiciones como productores no les permitan cubrirse todo el año.

De tal manera que, mientras que la tendencia del empleo en la producción exportable no crece de la misma manera que la población campesina, el empleo en la producción de granos básicos tiene mayores niveles de crecimiento.

Cifras del Ministerio de Agricultura (MAGA) señalan que entre 2006 y 2009 el empleo generado por los cuatro principales productos de exportación creció un 12%, mientras el empleo en los granos básicos creció 30% en el mismo período, siendo el maíz el principal empleador del sector agrícola del país, que sólo en 2009 generó 53.5 millones de jornales. El hecho que haya más empleo en granos básicos que en producción exportable, lleva a deducir que hay más población campesina que empleo en la agroexportación.

Gráfica 2

Estimación de personas empleadas en los principales productos de agroexportación (café, azúcar, banano y cardamomo) versus empleo en los granos básicos (maíz, frijol, arroz y sorgo) del año 2006 al 2009.



Fuente: Elaboración propia con datos UPIE-MAGA

Al observar el papel que tiene para la población campesina, la producción de granos básicos, se puede inferir que la producción campesina alimentaria ayuda a los grupos de capital dedicados a la producción de agroexportación a tener más rentabilidad. Esto porque les permite que el empleo en las plantaciones de productos exportables pueda ser flexible y con bajo salario para el campesino, y aun así sostenerse.

El hecho que la producción campesina no sea capaz de generar ingresos económicos que permitan a la familia gozar de los satisfactores sociales, favorece la existencia del mercado laboral flexible en las fincas de monocultivos exportables. Al mismo tiempo que se observa esta realidad, la actividad de las grandes plantaciones ocasiona impactos directos en la productividad y rentabilidad de la producción campesina alimentaria como se verá en el siguiente enunciado.

Entre los principales impactos que traen las plantaciones de agro exportación en la sostenibilidad de la producción campesina de granos básicos, tenemos las siguientes:

a) Pérdida de productividad.

Aunque en distintas regiones del país, se han expandido los grandes monocultivos, el área de producción de granos básicos no se ha reducido. Por el contrario crece a un ritmo igual o mayor al de la producción de agro exportación, pero se ve desplazada a zonas con menos potencial de producción.

En la costa sur y las tierras bajas del norte se ha podido observar como la llegada de la producción de caña de azúcar y palma africana, se ha instalado en zonas donde antes se producían granos básicos.

El caso de la palma africana ejemplifica el desplazamiento de la producción de granos básicos. Al analizar el uso que se daba a la tierra en el año 2000, en la superficie establecida con palma en 2010, se ha determinado que un 29% estaba sembrado con granos básicos.³

b) Altos costos de producción.

La población campesina ha ido sufriendo cada vez más el alza de los costos de producción. Esta problemática comienza con el arrendamiento de la tierra. Situación que se vincula en distintas regiones, a la presencia de la producción agroexportable. La expansión de las plantaciones agroexportables se ha convertido en un mal negocio para el campesino sin tierra, el pago del arrendamiento para poder producir.

En las comunidades de Retalhuleu, el grupo de campesinos organizado en el Comité Nueva Linda⁴ ha denunciado que la presencia de los empresarios azucareros provocó no sólo la sustitución

3 Suplemento publicado en el Periódico 03/07/2011: TLC-CAUSA y agricultura: modelo de apertura comercial agudiza inseguridad alimentaria. IDEAR-CONGCOOP; Pág. 2.

4 La agrupación campesina en Nueva Linda corresponde a miembros de comunidades que laboraron en la finca del mismo nombre y exigen justicia por la desaparición de uno de sus líderes. En 2004 fueron desalojados de esa finca en una acción violenta que dejó doce personas muertas.

de siembras de maíz, por las de azúcar, sino que además de eso, la tierra otorgada para la producción de los granos, además de tener menos potencial productivo, se encareció.

Según testimonio de campesinos, cinco años atrás el arrendamiento de tierra en Retalhuleu tenía un costo que rondaba los Q700 por manzana. En 2010 el costo llegó a Q1500 o Q1600, y para el 2011 los precios han llegado hasta Q1800. Dado que los dueños de la producción de azúcar están pagando hasta Q2000 por manzana, los arrendatarios han aprovechado para subirle el costo también al campesino, a pesar del poco potencial productivo de la tierra que le otorga.

En el Sur de Petén, campesinos también han manifestado casos similares. No obstante, el alza del costo del arrendamiento también se ha observado en zonas con otro tipo de producción. Es el caso de las comunidades de Patzún, donde se observó que en cuatro años el costo subió de Q290 la cuerda en 2006 a Q310 en 2010. En esta zona se producen además de granos básicos, productos no tradicionales como arveja china y brócoli.

Puede observarse entonces que el encarecimiento del arrendamiento de tierra, en la zonas de plantaciones azucareras, ha sido más grande que en otras regiones. Aunque el encarecimiento siempre afecta al campesino, y es sólo uno de los distintos factores que elevan los costos de producción.

c) Dependencia de fertilizantes químicos.

El encarecimiento de los fertilizantes también puede señalarse como un impacto del modelo económico neoliberal, que en los años ochenta introdujo la revolución verde, con lo que se suponía se iba a elevar los volúmenes de producción agrícola en América Latina.⁵ Sin embargo, resultó ser un camino a la dependencia a la compra de semillas y fertilizantes que son producidas por monopolios transnacionales.

Entre 2006 y 2009, el fertilizante Triple 15 incrementó su precio en 176%; el 20-20 subió un 160% y la urea un 136%., en línea con el aumento de los precios del petróleo⁶.

d) Pérdida de la rentabilidad.

La pérdida de los rendimientos se da porque el incremento del costo del fertilizante hace que muchos campesinos opten por aplicar menos de este insumo agrícola. Aunque un factor clave es el desplazamiento a tierras poco aptas para la producción de maíz, lo que ocasiona bajos rendimientos y hasta pérdidas completas de cosechas en terrenos pendientes que sufren deslaves.

De manera que con el alza del arrendamiento de la tierra, y también en el encarecimiento de los agroquímicos, los campesinos producen menos. Y esto le ha restado cada vez más las posibili-

5 El modelo de producción denominado "revolución verde", fue introducido en América Latina entre los setenta y ochenta, y apuntaba a elevar los volúmenes de producción agrícola. Sin embargo, resultó ser un modelo de dependencia a la compra de semillas y fertilizantes que son producidas por monopolios transnacionales

6 Información sobre precios de fertilizantes obtenidos por el MAGA

dades de auto abastecerse de alimentos durante todo el año, lo que hace menos sostenible la producción campesina de alimentos. Y quienes tienen algún excedente para venta ganan menos por los altos costos de su producción. Resulta entonces paradójico, que un producto de alto consumo en Guatemala y con precios internacionales en constante aumento, como es el maíz, sea poco rentable para el productor.

En síntesis, el modelo económico de apertura comercial, fomentando las grandes plantaciones de exportación, ha impactado en la producción de granos porque la ha desplazado a tierras poco productivas, y también ha incidido en el costo del arrendamiento de la tierra. Y al ser una producción que no genera el número de empleo en igual cantidad que la población campesina, no resulta en una alternativa a la producción alimentaria.

Por el contrario reduce los beneficios de la producción de granos básicos, pues hoy en día el campesino no logra autoabastecerse de alimentos, según testimonio de muchos de ellos.

IV. Apertura arancelaria impacta en población consumidora

IV.1 Pérdida de la Autosuficiencia Alimentaria.

La difícil situación de los productores en Guatemala, por las políticas de apertura comercial y la falta de fomento estatal a la producción de granos básicos, han hecho que el país aumente su dependencia de las importaciones de granos. Datos a 2010 reflejan que la oferta de maíz nacional depende en un 28% de las importaciones (principalmente grano amarillo para industria, aunque también se importa el maíz blanco). En arroz, la oferta del país depende en un 70% de las importaciones. De trigo, la producción es marginal por lo que somos prácticamente dependientes en un 100%.

Cuadro 3
Importaciones de granos básicos. En Toneladas Métricas (TM)

Año	Maíz Amarillo	Maíz Blanco	Frijol	Arroz	Sorgo	Trigo
2003	521,453	9,528	43	62,636	131	423,729
2004	517,812	38,611	35	80,324	76	440,931
2005	585,177	78,207	41	90,671	466	483,823
2006	686,019	80,426	60	107,391	526	446,872
2007	641,781	58,144	6	95,508	115	489,982
2008	574,104	19,559	10	88,295	252	470,288
2009	618,841	39,093	13	82,056	200	440,800
2010	602,003	24,745	9	70,517	88	488,720

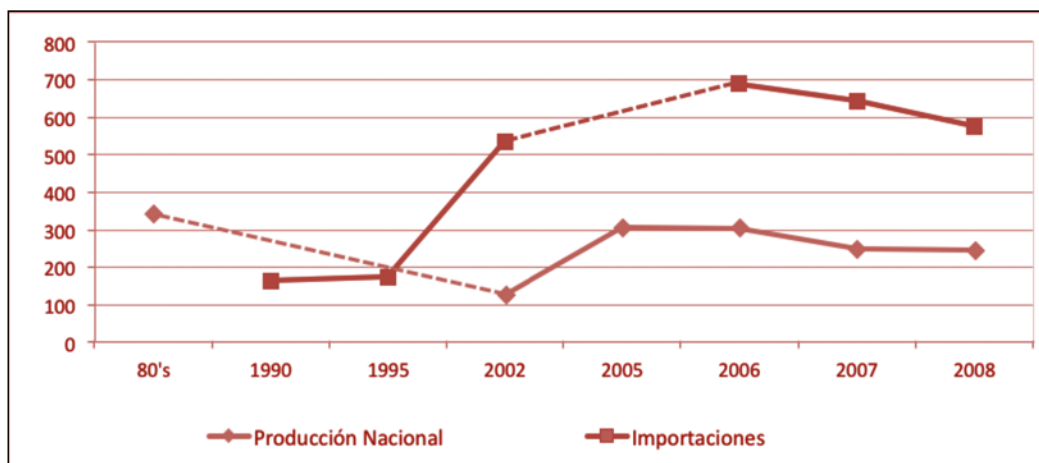
Fuente: Banco de Guatemala

La principal importadora de granos es la industria de alimentos. Para el caso del trigo la industria fabricante de pastas, galletas, y harina para postres es la principal importadora. En el caso del maíz amarillo es la industria avícola, la industria porcina, y también la industria dedicada a la producción de frituras. Estos sectores importan granos en grandes cantidades.

Desde los años ochenta, la industria importadora de maíz amarillo se inclinó por la compra de este grano de los Estados Unidos, que le resultaba más barato, principalmente por gozar de subsidio. Luego de tener una producción muy por encima de las importaciones, en las últimas dos décadas se observa cómo esta relación se fue invirtiendo, hasta que actualmente dependemos en un 70% de las importaciones de maíz amarillo para satisfacer la oferta nacional de ese grano. La siguiente gráfica muestra como en los años ochenta se habían alcanzado importantes niveles de producción, y luego esta tuvo una caída.

Gráfica No. 3

Maíz amarillo: relación entre Producción e Importaciones (totales) desde Estados Unidos. En miles de Toneladas Métricas (TM)



Fuente: Elaboración propia en base a datos de BANGUAT, USDA y UPIE-MAGA.

IV.2 Alza de los precios de los alimentos, impacto para el consumidor sin beneficio para el productor.

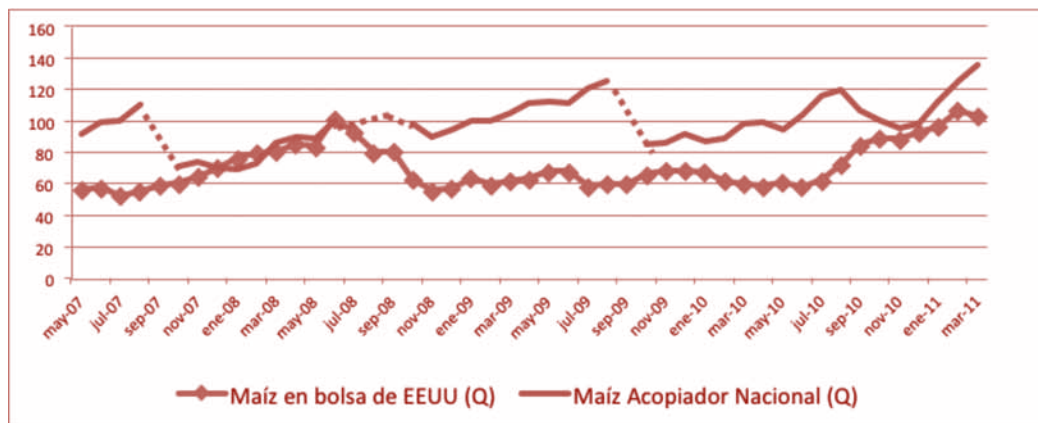
Nuestra vulnerabilidad alimentaria se agudiza ante la volatilidad de los mercados internacionales. Esto afecta los niveles de consumo de toda la población guatemalteca, en tanto que el maíz, es el alimento de mayor consumo de toda la población y especialmente la de más bajo ingreso.

Desde la perspectiva de la producción, Guatemala podría hacer como otros países productores, Argentina es un ejemplo, que aprovechan esta alza para vender sus granos, incluso debiéndose regular la venta al exterior para que no desabastezcan su país. No obstante, el grueso de los productores guatemaltecos no lo pueden hacer, puesto que la falta de estímulo y la escasez de medios de producción no le permiten ser productor excedentario.

Por ser un país, cuyos gobiernos apostaron a la apertura arancelaria de los granos básicos subsidiados de Estados Unidos, hoy paga las consecuencias. Si bien una década atrás, y a inicios de la vigencia del TLC-CAUSA, los precios del maíz subsidiado de EEUU favorecían a los importadores, actualmente los precios internacionales son demasiados altos, y el maíz nacional que no es subsidiado llega a equipararse con los precios de EEUU.

Gráfica 4

Comparación de precio del maíz. Precio en la bolsa de valores de Estados Unidos, precio de maíz amarillo al acopiador guatemalteco. En quetzales (Q) por quintal (qq)



Fuente: Elaboración propia con datos del MAGA (acopiador), y UNCTAD (precio EEUU).

A mediados de 2007, el precio internacional del maíz en EEUU, costaba la mitad del que se paga al acopiador nacional (primer intermediario, que compra a los productores). A mediados de 2008, esta relación se invirtió, y el precio al acopiador nacional llegó a ser más bajo que el precio internacional. Con los cambios del precio del maíz de Estados Unidos, en 2009 se distanció del precio nacional. Sin embargo, en los últimos meses de 2010, y los primeros tres de 2011, los precios nacionales y el internacional están equiparados.

La FAO estima que el alza internacional podría ser sostenida. Eso implica que la producción nacional seguiría siendo la más favorable para la industria y consumidores. No obstante, en el caso del maíz amarillo se tiene una alta dependencia, y la producción de maíz blanco que se estima sigue abasteciendo al país, también se encuentra en riesgo si no se apoya al productor para mejorar los rendimientos.

Llama la atención que el Gobierno, durante el año 2011, al igual que se hiciera en 2008, se ha tomado como medida para enfrentar las alzas en los precios de los alimentos la apertura de más contingentes de importación. En los primeros meses de 2011, el Gobierno estableció nuevos contingentes de maíz amarillo y harina de trigo. Y en el caso de maíz blanco se aprobó un contingente de 82 mil TM de maíz blanco, el cual de ser temporal y se contemplaba finalizar en junio de 2011, fue ampliado hasta diciembre. Esta medida, que el Gobierno lanza con el objetivo de garantizar el abastecimiento y estabilizar los precios, no parece ser una solución eficaz si evaluamos el uso de los contingentes de maíz amarillo de los últimos cuatro años.

Para 2010, los contingentes de maíz amarillo otorgados por la Organización Mundial del Comercio, y el TLC-CAUSA suman 800,000TM, libres de aranceles a la importación. Pero como se observa en el siguiente cuadro, sólo el 61% del volumen libre de arancel fue utilizado. Y en el caso del maíz blanco tampoco se utilizó el total del contingente.

En los años anteriores, también pueden observarse los porcentajes utilizados, y se podrá concluir que no son utilizados en su totalidad, lo que evidencia que no son una alternativa suficiente para que la industria pueda reducir sus costos, aunque no paguen arancel.

Pasados diez años de la vigencia del TLC-CAUSA, está estipulado que los volúmenes de importación de maíz amarillo sean ilimitados. Y el contingente de maíz blanco seguirá aumentando 400TM por año. Y la pregunta es ¿servirá eso para reducir el alza de los alimentos, cuando los precios internacionales podrían seguir al alza? La respuesta es evidente. Mientras no se reactive la producción de granos básicos, y se recupere la autosuficiencia de granos como el maíz amarillo y el arroz; y mientras se sigan encareciendo los precios internacionales de los alimentos, la apertura de nuevos contingentes de importación no ayudará a reducir los costos de los alimentos. Por el contrario, se seguirá reafirmando el modelo de apertura comercial que no favorece la producción nacional de granos básicos.

V. La producción no tradicional, pocas expectativas para el campesino y el pequeño productor.

La producción de hortalizas como arveja china, arveja dulce y brócoli, son productos de exportación, que por los cuidados que requieren, no son susceptibles de mecanizar y son mayormente productos de que se han impulsado en tierras de pequeños agricultores.

Se trata de los productos que en el debate del TLC-CAUSA se señaló que serían una oportunidad para los pequeños productores. Pues bien, llama la atención que la arveja china, con presencia en el altiplano central generó entre 2006 y 2009 no provocó un crecimiento en los empleos. Según datos del MAGA fueron poco más de trece mil empleos permanentes por año en este ciclo. Este producto ha resultado ser una propuesta fallida del modelo de libre comercio para el desarrollo en municipios como Patzún, Chimaltenango, donde se expandió el número de productores más que los volúmenes de compra (Gauster y Ozaeta: 2011).

Los productos no tradicionales, al ser una opción que pareció atractiva para el pequeño productor, impulsó el aumento de comunidades que apostaron a estos cultivos. Actualmente los productores señalan que existen muchas comunidades produciendo lo mismo, y eso también incide en que se les ofrezcan más bajos precios. Además, al considerar el alza en los agroquímicos, se explica que no exista rentabilidad para el productor.

Ante esta situación, en comunidades como Chichoy Alto, Patzún, se observa que las comunidades ya no están produciendo las mismas extensiones de tierra con los productos no tradicionales. De nuevo, se observa que la producción de alimentos mantiene su papel relevante en la economía campesina, ante el fallo de la apuesta a productos de exportación.

Otro factor que ha llevado al fracaso de este producto es la falta de infraestructura productiva, por la carencia de apoyo de los gobiernos, a pesar que han apostado al TLC-CAUSA, y a la producción no tradicional como alternativa para la población campesina. Y para los productos señalados, hay análisis que afirman que sólo están logrando rentabilidad en los cultivos no tradicionales quienes cuentan con capital (propio o prestado) para obtener la infraestructura productiva necesaria para ello (Calogero et al. 2010). Esta infraestructura consiste principalmente en sistemas de riego y el almacenamiento frío, además del empaçado como la inversión utilizada para añadir mayor valor a la producción.

Si estas inversiones son posibles, es porque se consiguen en alianzas complejas entre el sector privado (agro exportadoras y AGEXPORT), el sector público (MAGA) y la comunidad. Junto al sector privado también se incluyen los proyectos de la agencia de cooperación de Estados Unidos (USAID), para proyectos que fomenten esta producción, cuya cobertura no permite cubrir el grueso de las comunidades involucradas en estos cultivos.

Ante esta realidad, y tras observar que ya existen agro exportadoras que tienen sus propias fincas de producción, el escenario futuro al que aspiran los productos no tradicionales es que dejen de estar en manos de pequeños productores y se conviertan en un agro negocio de las empresas que actualmente exportan, es decir, siendo estas las dueñas de la producción, la transformación y la exportación.

VI. La descomposición social en el campo

En los últimos cinco años de TLC-CAUSA se ha visto pocos avances en el desarrollo humano. El sector agrícola continúa siendo el principal empleador del país, empleando a más de 1.7 millones de trabajadores y trabajadoras y es el sector donde más se violentan los derechos laborales. Más del 81% de los trabajadores no gana un salario acorde con el costo de la canasta básica vital, y un 50% no gana tan siquiera el salario mínimo que tiene un déficit de más de 123% con el costo de la canasta básica vital, mientras que apenas el 19% goza de acceso a la seguridad social (MSICG:2010).

Pese a que en la agricultura se mantienen niveles importantes de empleo, hay otros sectores donde el empleo no ha crecido. De ahí que la encuesta Nacional de Empleo e Ingresos señala que entre 2007 y 2010, la población desocupada creció un 35%. En tanto, la población que se emplea en la economía informal rebasa el 70% de la población económicamente activa⁷.

La resultante de esta falta de condiciones de vida en el campo por el modelo agroexportador, y de la falta de empleo a nivel nacional es que se empiezan a presentar fenómenos que son indicadores de una descomposición de la sociedad como son la migración y la desnutrición.

Por otra parte si bien el fenómeno de la migración ha venido en aumento desde la década del noventa, pero que en los últimos años se ha pronunciado aun más. Según datos del censo, la población en el exterior en 1970 sumaba 26,865. En 1980 subió a 62,098 y diez años después

7. Beatriz Lix – Siglo Veintiuno 21/08/2011

el incremento fue trepidante: 241,559. Para el año 2000 la población en el exterior se ubicaba en 463,502 (MSICG:2010).

La migración externa tuvo sus más importantes aumentos desde los procesos de liberalización comercial en la década anterior. En el 2002, nuevos cálculos señalan que la población migrante era de 1.2 millones. Entre 2007 y 2010 la migración hacia el exterior tuvo un crecimiento del 10% (de 1.4 millones a 1.6 millones).

Debe señalarse que los principales departamentos que tienen población residente en el extranjero son San Marcos, Huehuetenango y Quetzaltenango. Estos son zonas, con alta cantidad de población rural, con alta vulnerabilidad alimentaria, y donde la producción alimentaria es una de las principales actividades económicas, la cual les da poco, por la cantidad tan reducida de tierra que tienen para su producción.

Se puede deducir que al no cumplirse lo pronosticado por los promotores del TLC-CAUSA, en el campo la población se ve obligada a salir a buscar oportunidades fuera del país.

Conclusiones

- El modelo económico impuesto en el campo, determinado por la apertura comercial y la agricultura de exportación, ha incidido para que los impactos negativos del TLC-CAUSA en la economía campesina y sus indicadores sociales que se previeron, estén ocurriendo. La agricultura de exportación no ha sido una respuesta al desarrollo en las comunidades campesinas. Con la reconcentración de la tierra productiva, los monocultivos de exportación han incidido en la baja productividad de los granos básicos nacionales, y han distorsionado el mercado de tierras para la siembra alimentaria.
- Los altos costos de producción, principalmente el arrendamiento de tierra y los fertilizantes –de aquellos dependientes a los insumos químicos- han incidido para que la producción campesina tenga menos rendimientos y por lo tanto, no alcance para abastecer a las familias productoras durante todo el año. Aun más difícil es tener excedentes para la venta. De modo que el encarecimiento en el plano internacional de los granos básicos, no favorece al campesino, pues no puede vender. Y al contrario tiene que comprar lo que le hace falta para comer y pagar esos altos precios.
- La dependencia alimentaria, expresada en la necesidad de importar un 28% de la demanda nacional de maíz y un 70% de la demanda nacional de arroz, nos hace vulnerables ante los precios internacionales de los alimentos. Esto ha afectado al consumidor puesto que la canasta básica ha tenido abruptos incrementos.
- Mientras que la producción de granos básicos, principalmente el maíz, han perdido cualquier estímulo tanto desde el Estado, como desde la demanda de la industria nacional –al sustituirse por las importaciones- el maíz en las actuales circunstancias presenta oportunidades importantes para la economía nacional.

- Reactivando la producción de maíz, se está menos vulnerable a la escasez de alimentos por fenómenos naturales u otras causas, y se puede atender de mejor manera a las comunidades en emergencia alimentaria. Y si junto al maíz blanco, se incentiva el crecimiento de la producción del grano amarillo, también se apoyará a la industria para reducir el costo de la producción de otros alimentos como huevos y pollo, lo cual sería beneficioso para el consumidor.
- La población campesina puede tener mejores condiciones de vida si se retoma el apoyo estatal a la producción de granos básicos, que se regularice la tenencia y costos de la tierra, como mecanismo para hacer más viable la producción campesina alimentaria, que sea rentable, y ayude a estabilizar la economía del país. Esto sería llevado a cabo de mejor manera bajo un proceso de Reforma Agraria Integral adecuado a las particularidades sociales y agroecológicas de cada región del país.
- Los campesinos y campesinas pueden contribuir a la economía nacional, reduciendo la dependencia a las importaciones que nos hace vulnerables ante los constantes incrementos de los precios internacionales. Qué el campesino siembre maíz no es condenarlo a la pobreza, los altos precios internacionales de los granos básicos muestran que su producción puede ser rentable.

The background of the page is a photograph of three children standing in a field of tall grass. In the background, there are several banners with text in Spanish. One banner reads 'PARA ACABAR CON LA POBREZA Y EL HAMBRE' and another says 'RESISTIR Y PRODUCIR'. There are also banners with 'VICTORIA INDIGENA' and 'OCUPAR'. The text is overlaid on the image in a semi-transparent red color.

DIRECTRIZ 5

Instituciones

Otra oportunidad perdida: La política alimentaria en Tiempos de Solidaridad**

Ricardo Zepeda*
CONGCOOP

Los Estados, cuando convenga, deberían evaluar el mandato y el rendimiento de las instituciones públicas correspondientes y, de ser necesario, crearlas, reformarlas o mejorar su organización y estructura para contribuir a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional.

A tal fin, los Estados tal vez deseen velar por la coordinación de los esfuerzos de los ministerios, organismos y oficinas públicos pertinentes. Podrían establecer mecanismos nacionales de coordinación intersectorial para garantizar la aplicación, el seguimiento y la evaluación concertados de las políticas, los planes y los programas. Se alienta a los Estados a fomentar la participación de las comunidades pertinentes en todos los aspectos de la planificación y ejecución de actividades en dichas esferas.

*. Sociólogo Responsable de estudios Área de Economía Campesina y Comercio Instituto de Estudios Agrarios y Rurales Coordinación de ONG y Cooperativas

Introducción

El Derecho a la Alimentación es amplio e integral. Implica el abordaje de importantes temáticas que determinan la posibilidad para que una población acceda a una alimentación adecuada en condiciones de dignidad. Dentro de la teoría de los Derechos Humanos, el Derecho a la Alimentación ha logrado desarrollarse especialmente a partir de las dos primeras Cumbres Mundiales de la Alimentación, que posibilitó que en diversos encuentros de expertos se desarrollara no solo el concepto sino además, especificar con detalle las temáticas vinculadas y determinantes del mismo¹. Las posibilidades del Derecho a la Alimentación son amplias; parten del equilibrio que debe existir entre las condiciones naturales y políticas de cada país.

El presente ensayo pretende contribuir a la superación de visiones que restringen la Alimentación al consumo de alimentos de poblaciones en situación de vulnerabilidad; tratamos de asumir las posibilidades que el actual marco jurídico y político permite a Guatemala superar las graves condiciones alimentarias en que se encuentra su población. El presente es el tercer producto de un proceso de monitoreo a las políticas alimentarias realizado desde la apertura del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) en el año 2005, que se ha presentado en ediciones anteriores de *El Observador: Análisis Alternativo sobre Política y Economía*². Además de realizarse un análisis de carácter coyuntural, se trata de realizar un seguimiento a la política alimentaria basándonos en un enfoque de derechos humanos, con el objeto contribuir a la construcción de la Soberanía Alimentaria nacional.

I. El hambre y la desnutrición en la agenda estatal

Las recientes crisis alimentarias en diversas regiones del mundo tienen como principal origen el incremento del precio de los alimentos, lo que ha imposibilitado que los escasos ingresos de las poblaciones trabajadoras de los países empobrecidos logren alcanzar el desmedido incremento de los precios de los alimentos fundamentales para las poblaciones. Esta situación ha significado fuertes rezagos para millones de personas; una cuarta parte de la actual población en situación de hambre surge a raíz de la crisis del año 2007, mientras que en el presente año 2011 ya se ha iniciado una nueva crisis alimentaria.

- 1 La 1ª Cumbre Mundial de la Alimentación se realizó en Roma en 1996. Se considera el primer paso para definir compromisos políticos de 185 Estados en la búsqueda de erradicar el hambre. La 2ª Cumbre se realizó en el año 2011, evaluándose ahí los avances de los compromisos asumidos. El principal resultado de esta reunión fue el abordaje de Directrices Voluntarias como una guía integral para las acciones estatales.
- 2 El Observador No. 7, junio de 2007: "El abordaje del hambre por el Gobierno de Oscar Berger"; El Observador No. 15, noviembre de 2008: "La crisis alimentaria mundial y el cumplimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala: Balance del primer año de las políticas alimentarias del gobierno de Álvaro Colom".

Si bien el cumplimiento del Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 prácticamente se ha descartado a nivel mundial, en algunos países se consideran avances al reducirse el índice de la pobreza en un 15% (la meta era reducirla a 23%); pero en los países más empobrecidos el incremento de población bajo la línea de pobreza, determina la consolidación de las inequidades³.

El impacto de estas crisis es más fuerte en países que han venido consolidando una situación de Dependencia Alimentaria frente a un sistema que cierra las posibilidades para superarla. En el caso de Guatemala, el evento que mayor impacto ha tenido en la ampliación de tal dependencia es el proceso de Apertura Comercial, pues ha promovido la abrupta importación de alimentos afectando la producción nacional, lo que se ha traducido en el abandono forzado de las actividades agrícolas por parte de los pequeños productores, en tanto que no tienen la capacidad de competir frente a los mercados monopólicos. La agricultura familiar pierde sentido en un medio que se diseña para beneficiar a grandes monopolios alimentarios.

Aunque pareciera que las políticas alimentarias son contradictorias, no lo son. La apertura comercial desmedida y el apoyo a medianos productores para actividades de agroexportación, por una parte, y entrega de apoyos alimentarios y monetarios a población en extrema pobreza, por la otra, se asumen como la más reciente versión del neoliberalismo, que reconoce como un riesgo a la gobernabilidad la ampliación de la pobreza y la desigualdad social. En el caso de Guatemala podemos observar cómo los más recientes gobiernos encaminan sus esfuerzos iniciales en consolidar el proceso de apertura comercial, en el marco del Tratado de Libre Comercio entre República Dominicana, Centroamérica y Estados Unidos (DR-CAFTA, por sus siglas en inglés). Mientras que en una segunda fase implementan las Transferencias Monetarias Condicionadas, algo que los candidatos del presente evento electoral anuncian mantener.

Por un parte, promueven la agricultura comercial de medianos y grandes productores, mientras que por otra, debilitan las políticas de apoyo a pequeños productores a los cuales, de ahora en adelante se les identifica como beneficiarios de programas asistencialistas. En complemento se invoca a la Responsabilidad Social Empresarial (RSE) y a la caridad pública, como una alternativa ante la condición de mantener un Estado debilitado en lo social y violento ante las expresiones de descontento social.

Si bien estas políticas se basan en asistencia alimentaria y monetaria, no logran impactar el indicador más generalizado para medir avances y rezagos: el número de personas hambrientas; no consiguen cambios sensibles porque no fueron diseñadas para ese fin. Este tipo de acciones pueden ser parte fundamental de una Estrategia integral de lucha contra el hambre, solamente si son complementadas con otro tipo de políticas más integrales.⁴ En la medida que no se incluyan

3 El Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 trata de erradicar la Pobreza Extrema y el Hambre. La Meta 1 aborda reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar americano diario (US\$1.25 en la actualidad). La Meta 2 trata de reducir a la mitad la cantidad de personas en situación de hambre. Es ampliamente reconocido que el factor que nivela los indicadores globales de la Meta 1 es el avance de China Popular e India, que habría avanzado en reducir en unos 455 millones de personas la población en situación de pobreza entre 1990 y 2005. Se espera que en China en 2015, la tasa de pobreza extrema sea inferior al 5%. Fuente: Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2011. Naciones Unidas.

4 Para estudiar las políticas asistencialistas con enfoque de derechos revisar las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación: Directriz 3: Estrategias, Directriz 13: Apoyo a grupos vulnerables y Directriz 14: *Redes de seguridad*. FAO. Directrices Voluntarias en apoyo de la realización progresiva del Derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Roma, 2005.

acciones que generen capacidades en la población destinataria se corren varios riesgos que en todo caso afectan a los posibles “beneficiarios”: que se estanque el abordaje de acciones más urgentes para situaciones de emergencia; que se comprometan los procesos a las posibilidades de obtener apoyos externos; que los apoyos sean aprovechados por personas o grupos interesados en generar clientelismo. Sin embargo el riesgo más lamentable sería el de que se acallen las voces de protesta social por recuperar el derecho a alimentarse dignamente y por sus propios medios; así como controlar políticamente a las mayorías que se disputan entre ellas las mínimas ayudas. Mientras no se desarrollen políticas de carácter integral así como el derecho para que la población ejerza poder de decisión, el país pierde su Soberanía Alimentaria.

La Dependencia Alimentaria en la que se encuentra Guatemala ha abierto la puerta a intereses comerciales cuyo interés es aprovechar los recursos nacionales a su favor, entre ellos la tierra y el agua. La captura de los Estados para abrir ventanas a estos intereses foráneos, tanto de forma jurídico-legal como mediante acciones de hecho, se constituye en una nueva modalidad que garantiza el avance de los agronegocios: empresas extractivas, megaproyectos y nuevos megamonocultivos para agrocombustibles, vulnerando la Soberanía Alimentaria de los pueblos.

Las acciones estatales se han venido concretando en la consolidación de mecanismos que buscan la modernización de la agricultura, sustentan modalidades que están afectando a las familias campesinas, sus economías y territorios, provocando una escalada de empobrecimiento generalizada. Se pretende la “inserción” y “adaptación” a las nuevas condiciones establecidas por el mercado en el sentido de una Nueva Ruralidad, en la cual los pequeños productores no tienen cabida.

La caída de la producción nacional de alimentos provoca una dependencia de los precios internacionales, lo que se evidenció en la crisis alimentaria de 2007, en la cual el gobierno no pudo frenar la escalada de precios.

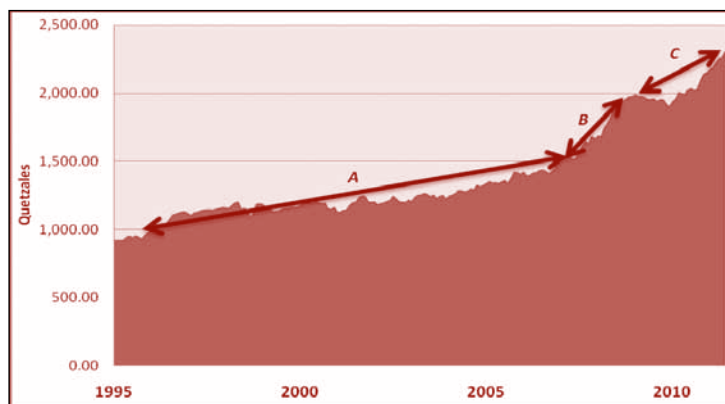
El incremento de los precios de los alimentos fue generalizado, pero en cuanto a los productos de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) se observó un abrupto incremento, que afecta a las familias de más bajos recursos. Pasaron 12 años para que la CBA pasara de Q. 1,000.00 a Q1,500.00, (periodo A) pero el cambio de Q. 1,500.00 a Q. 2,000.00 ocurrió en tan solo cuatro años (periodo B) y, más recientemente, en el año 2011 (periodo C) se identifica una nueva escalada de precios: tan sólo de enero a junio la CBA se ha incrementado en Q. 158.40⁵.

La respuesta estatal a esta situación fue abrir las fronteras a más importaciones para evitar desabastecimiento, mientras que la promoción de la agricultura nacional y el apoyo a los pequeños productores se mantuvo marginal. Promover la entrega de remesas estatales a las familias pobres y más asistencia alimentaria es el punto de referencia de la acción estatal.

5 La Canasta Básica Alimentaria (CBA) la constituyen 56 alimentos definidos para el consumo de una familia promedio, que se considera en 5.6 miembros.

Gráfica No. 1

Guatemala: Incremento del costo de la Canasta Básica Alimentaria (CBA) 1995- junio 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Índice de Precios al Consumidor (IPC) del Instituto Nacional de Estadística (INE). Guatemala, 2011.

II. La respuesta estatal contra el Hambre

A inicios de su gobierno en el año 2008, el Presidente de la República, Álvaro Colom, asume el fortalecimiento del Estado como una de sus grandes objetivos, en sintonía con un discurso de carácter socialdemócrata, y en un contexto en el cual los anteriores gobiernos neoliberales habían desmantelado al Estado de sus herramientas de política pública.

Contradictoriamente al discurso socialdemócrata, lejos de asumirse una estrategia para la recuperación de capacidades estatales, la administración Colom mantiene e incluso profundiza algunas tendencias de limitación del gasto público al Gabinete Social, con la supuesta compensación de la entrada de políticas asistencialistas. Es decir, la aparición de nuevas modalidades de política social se basó en el debilitamiento de políticas ya establecidas, lo que implicó incluso el colapso de algunas acciones básicas.

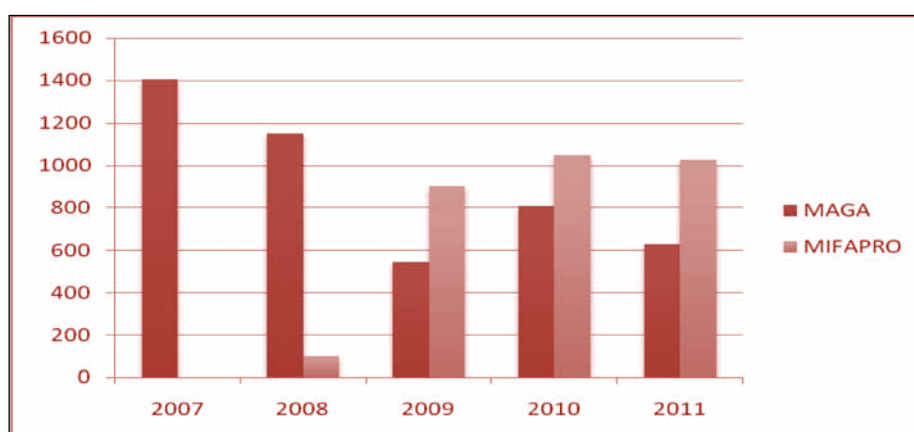
Entre los procesos de mayor relevancia vale la pena mencionar como hecho positivo que se mantengan algunos programas básicos para la población infantil, especialmente en el marco de los programas de alimentación del MINEDUC, que si bien tuvieron algunos tropiezos se lograron mantener. Por otra parte como vemos anteriormente el abordaje del MSPAS a la problemática de desnutrición aguda tuvo efectos positivos, especialmente a raíz del fortalecimiento de los protocolos de atención e incipientes procesos de alertas que podrían mejorarse. Sin embargo retomando que hay fuentes de información cada vez más eficientes, da pauta para fortalecer algunas zonas geográficas importantes y en este caso los departamentos afectados por el Corredor Seco.

Por otra parte si bien la Inspectoría General del Trabajo mantuvo un presupuesto sumamente bajo durante los tres primeros años, es positivo que se mantenga el actual presupuesto en 2011 y que además se fortalezca en las zonas rurales, donde prácticamente no hay presencia.

Sin embargo dentro de los procesos cuestionables en materia agrícola y de abordaje de la pobreza se hace necesario plantear dos: a) la implementación de programas asistencialistas, especialmente el Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas “Mi Familia Progresas”; y b) el debilitamiento y posterior reestructura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Vale la pena comparar el desarrollo presupuestario que sufren un programa y un ministerio.

Gráfica No. 2

Guatemala: Cuadro comparativo de los presupuestos del
MAGA y MIFAPRO
para el período 2007 - 2011
(Cifras en millones de quetzales)



Fuente: Elaboración propia con información del SICOIN-MINFIN

II.1 Mi Familia Progresas: Programa emblemático de la administración Colom⁶

El Programa de Transferencias Monetarias Condicionadas “Mi Familia Progresas” (MIFAPRO) es creado por el Acuerdo Gubernativo 117-2008 a inicios del gobierno de Álvaro Colom y de la Unidad Nacional de la Esperanza (UNE), en el marco de las acciones definidas para el abordaje de la pobreza.

En tanto, mediante el Acuerdo Gubernativo No. 100-2009 se establece el Fondo Social Mi Familia Progresas que, para el año 2011 alcanza los Q. 1,026.2 millones sobre un Presupuesto General de Ingresos y Egresos de los Q. 54,390 millones. El programa es coordinado por el Consejo de Cohesión Social y tiene como objetivo general:

Mejorar la calidad de vida de las familias que viven en condiciones de pobreza, mejorar los niveles de asistencia escolar en los niños de 6 a 15 años, velar por la salud y nutrición de los niños menores de 6 años y de las mujeres embarazadas y lactantes⁷.

6. Para mayor información consultar el estudio Monitoreo a las políticas de apoyo a la economía campesina: de lo productivo a lo social. Susana Gauster, Ricardo Zepeda y Lucía Samayoa. IDEAR.CONGCOOP. Guatemala, 2011.

7. Plan Operativo Anual 2009, Mi Familia Progresas. Consejo de Cohesión Social.

El diseño del programa se basa en experiencias similares de otros países desde los años 1990, especialmente a raíz del efecto de las políticas neoliberales que incrementaron en gran medida la pobreza en el mundo. Si bien este enfoque plantea el abordaje de dos de las principales causas de la pobreza como lo son: los bajos niveles de salud y educación, especialmente durante la etapa de la niñez y juventud, no asume directamente las causales estructurales de la pobreza como lo es la Desigualdad Social, especialmente en el acceso a los recursos para generar riqueza.

Ante la situación de crisis económica que conlleva desempleo, bajos ingresos económicos e informalidad laboral, este tipo de programas vienen a suplantar en gran medida el bajo ingreso económico de las familias. Tres de los principales Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se enfocan en la población infantil, específicamente en cuanto al objetivo de la universalización de la educación, la disminución de la mortalidad infantil y la desnutrición⁸.

II.2 La funcionalidad del programa

La entrega de transferencias monetarias se condiciona al compromiso de una familia por coadyuvar en el proceso de brindar servicios básicos de salud y educación; así como para no obstaculizar el desarrollo de la niñez por medio de la presión de los padres para que trabajen. Si bien se parte de una lógica de carácter integral que puede constituirse en una opción de cambio intergeneracional, aún es insuficiente para significar un cambio en la reducción de las desigualdades, en tanto que no se plantean acciones tales como el mejoramiento de las condiciones laborales de la población trabajadora, de la calidad en el consumo alimenticio de la población, o promover el acceso a recursos productivos. Se parte del incremento de la cobertura de los servicios de salud y educación, aunque los criterios de calidad aún no son asumidos de forma integral, lo que compromete el efecto que se espera⁹.

Para inicios de 2011, MIFAPRO anunció la cobertura de un total de 307 municipios en todos los departamentos, beneficiando a 917.3 mil familias y 2.5 millones de niños y niñas. El 70% de las familias tienen hijos de 6 a 15 años, por lo que reciben el bono de educación, es decir 756 mil niños en 12 mil escuelas. Se parte de la base de que el 78% de las familias beneficiarias son indígenas (q'eqch'ís 25.3%, k'ichés 18.2%, y mames 12.9%), que el 93% de las familias viven en el área rural. Además, que el 63.5% de las beneficiarias son analfabetas (83% en Chiquimula, 77% en Quiché, y 75% en Alta Verapaz). El 51% de los padres de familia es analfabeto mientras que la escolaridad promedio de los padres alfabetos es de 2.4 años. Esta información básica muestra que en gran medida, la población destinataria del programa es la adecuada, aunque es frecuente la denuncia de casos que se suponen no llenan los requisitos que se plantean.

8 Objetivo 1: Erradicación de la pobreza extrema y el hambre; Objetivo 2: Universalización de la enseñanza primaria; Objetivo 4: Reducción de la mortalidad infantil.

9 El apoyo consiste en la entrega de una transferencia monetaria por familia bajo dos denominaciones: a) bono de salud: entrega de Q. 150 a las familias con hijos menores de 6 años, independientemente del número de infantes, y que cumplan con el requisito de asistir a un chequeo periódico de salud; y, b) bono de educación: entrega de Q. 150 a las familias con hijos entre 6 y 15 años que no hayan concluido la educación primaria y que mantengan una asistencia regular. En las comunidades de la región denominada Corredor Seco, se entrega un tercer bono de nutrición, consistente también en Q. 150 por familia.

Las críticas al programa se centran en denuncias de tráfico de influencias y dudas sobre la identidad de las personas que reciben las remesas; sin embargo, desde la oposición política no se plantean propuestas a favor de la institucionalización del programa, por ejemplo acerca de la transparencia, del fortalecimiento de la capacidad gubernamental para brindar los servicios de salud y educación; del enlace con el Sistema de Consejos de Desarrollo para fortalecer la participación social; sobre la obligatoria incorporación de MIFAPRO al SINASAN para coordinar con otras entidades relacionadas al abordaje de la problemática alimentaria, etc. En general temáticas de fortalecimiento institucional y de vinculación a los principios del Derecho a la Alimentación en cuanto a acciones estratégicas y de apoyo a los grupos vulnerables.

Es importante mencionar el nivel de aceptación que logra el programa dentro de la población. En el debate político las críticas y los apoyos a MIFAPRO se constituyeron en uno de los principales puntos de debate en la vida nacional. En el transcurso del evento electoral prácticamente todos los candidatos prometen la futura vigencia del programa, lo que implicaría la oportunidad de que posiblemente en los primeros meses del próximo gobierno se aborden temáticas que pudieran fortalecer el programa: transparencia, participación social, autonomía del poder ejecutivo, sostenibilidad. En gran medida la campaña del partido gobernante UNE se basa en las posibilidades del programa, lo que motivó una estrategia del principal partido opositor, PP, para contrarrestar los efectos del mismo.

II.3 Puntos sensibles de MIFAPRO

a) Instalación del programa y los criterios de selección

El proceso de selección de los municipios en los cuales trabaja MIFAPRO se basó en los perfiles de pobreza elaborados por la Secretaria de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN). Posteriormente se aplicó un censo por parte del Instituto Nacional de Estadística (INE) que fue realizado a nivel comunitario para seleccionar a las personas que podrían ingresar al programa. Sin embargo, este censo ha sido uno de los principales problemas para MIFAPRO en tanto que se desarrolló de una forma acelerada y poco abierta. Los mismos funcionarios operativos reconocen que una de las principales dificultades que han tenido que afrontar en su trabajo es la desconfianza a los criterios de selección del programa, lo que ha significado algún nivel de conflictividad.

El proceso de selección no queda claro en las comunidades, derivando en descontentos y denuncias de favoritismos y amiguismos. En tanto que los niveles de pobreza son tan generalizados, la mayoría de las familias llenan los perfiles para ingresar al programa; sin embargo, a pesar que existían algunos criterios que sí eran reconocidos como por ejemplo, el tener familias en Estados Unidos, los mismos no siempre fueron respetados.

b) Desconfianzas y riesgos de clientelismo político

En las comunidades consultadas se reconoce la importancia de las acciones que desarrolla MIFAPRO en tanto que las situaciones de hambre y desnutrición son generalizadas; las “condicionantes” para recibir la ayuda son consideradas como aceptables por la población, aunque se cuestiona la calidad de estos servicios.

En el ámbito comunitario, esta situación ha significado que se generen divisionismos; que se profundicen las divergencias; que se cuestionen los liderazgos tradicionales y las formas de organización local; aspectos que si bien son normales en la vida comunitaria, corren el riesgo de tornarse en negativos y violentos cuando se enlazan a una injerencia externa que no es abordado por MIFAPRO.

En tanto que se manejan recursos monetarios la debilidad de los procesos de transparencia está implicando que se ponga en riesgo la estabilidad política dentro de la comunidad. Si bien se reconoce que la desconfianza en el programa es una de sus principales debilidades, no se plantea desde el gobierno una estrategia para clarificar y transparentar los procesos, lo que ha implicado que muchas personas que desconocen los mismos deban retirarse del programa.

c) La participación social y la suplantación de funciones

Como formato de enlace con las comunidades MIFAPRO estableció la conformación de *vocalías*, las que se plantean en tres ejes.

El primero, para abordar el cumplimiento de los procesos de salud; el segundo en las temáticas educativas, y el tercero relacionado a la transparencia, lo que funcionalmente es aceptable, aunque posteriormente se evidenció que sus funciones no son bien determinadas, viéndose obligadas a realizar actividades que no están bien delimitadas. La carencia de personal en las oficinas municipales de MIFAPRO para cumplir con las actividades fundamentales ha implicado que las vocalías deban asumir funciones que en principio no les corresponden; además, en tanto que las mismas deben realizarse de forma voluntaria y sin recursos institucionales, no siempre son asumidas con la misma voluntad.

Una preocupación manifiesta en las comunidades es con relación a que la conformación de las *vocalías* viene a competir con las instancias de representación social establecidas y reconocidas, tanto a lo interno de la comunidad como a nivel municipal, específicamente con los Consejos Comunitarios de Desarrollo (COCODES). De esta forma, son inevitables las situaciones de "competencia", especialmente con los grupos de mujeres que dan seguimiento a sus problemáticas específicas.

La debilidad para responder a estas problemáticas implica que algunas personas no logren responder adecuadamente a los requerimientos de MIFAPRO, poniéndose en riesgo su permanencia en el programa. Si bien se dan dificultades naturales que obstaculizan a las personas cumplir con los requerimientos establecidos, la rigidez del programa no las aborda adecuadamente, lo que va acumulando un conjunto de tensiones que se constituyen en una dificultad que no estaba prevista.

II.4 Percepciones sobre el impacto de MIFAPRO

a) Educación

A pesar de las debilidades, las maestras y maestros valoran positivamente el incremento en la asistencia y la reducción de las deserciones así como el mayor interés de las familias, de ingresar al sistema educativo a niñas y niños que no se encontraban inscritos en el mismo. Las quejas continúan girando en torno al gasto que hacen los responsables del bono de educación; pero, para contrarrestar esto, en muchos centros educativos se están involucrando en la supervisión y control del destino del monto recibido.

Es general, la opinión es acerca de que no se brindó el complemento necesario para atender el incremento de población escolar, lo que significa un empeoramiento de las condiciones de calidad. Se observa que la presión del aumento de población la han tenido que asumir los maestros y maestras, lo que no implica necesariamente un mayor compromiso para brindarle mejor atención a los niños y niñas. En este sentido, es evidente la carencia de una estrategia propia del Ministerio de Educación para soportar el impacto del programa, tanto en lo administrativo y funcional como en cuanto a estrategias pedagógicas orientadas a atender a la niñez que ha sufrido desventajas para estudiar normalmente. MIFAPRO ha informado que en el año 2010 se cumplió con el 92% de las corresponsabilidades, mientras que en 2009 fue del 87%.

b) Salud

Es evidente la insuficiencia en recursos financieros, materiales, insumos médicos y humanos para atender a las personas participantes de MIFAPRO. No se percibe mejoría en la cobertura de los servicios; en algunos casos, la asistencia de las “beneficiarias” del programa ha generado rechazo de la población que normalmente asistía a los controles de salud y que al no verse incluidas en los listados, o al enfrentar dificultades de tiempo, espacio y calidad en la atención, deciden desistir de la asistencia periódica a los centros y puestos de salud¹⁰.

Se reconoce que los chequeos de salud son muy débiles, especialmente debido a la gran cantidad de personas que acuden a las citas, mientras que en los casos en los cuales se requiere seguimiento a los niños, no hay suficiente medicina para brindarles. Además, en su mayor parte el personal que atiende se compone de técnicos que no tienen las capacidades para dar seguimiento adecuado a los niños.

Se supone que la orientación del sector salud, según los protocolos oficiales, es preventiva al monitorear “brotos de desnutrición aguda” a nivel local, y curativa al atender los casos en riesgo de muerte. Pero como tal, en la estructura de MIFAPRO no se adjudican responsabilidades y acciones para proyectar e identificar situaciones de inseguridad alimentaria y seguimiento directo a los casos, involucrando a otras entidades del estado como el MAGA, Ministerio de Trabajo (MIN-TRAB) y Ministerio de Economía (MINECO), dejando la responsabilidad en las familias, las cuales no tienen los medios económicos para apoyar a los niños a superar situaciones de crisis, lo que implica que no se logra romper el ciclo de la inseguridad alimentaria.

10 Entrevista con funcionaria de Centro de Salud.

III. El planteamiento de reestructura del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)

Dentro de los principios básicos del Derecho a la Alimentación se establece la necesidad de dotar de Recursos y Bienes a la población para que puedan desarrollar sus propios medios de producción de alimentos, en la búsqueda de la autonomía alimentaria¹¹. En términos generales este principio es el que plantea la propuesta de Desarrollo Rural Integral, lo que implicaría la sostenibilidad de todo el sistema alimentario nacional.

La administración Colom aprueba en 2009 mediante un decreto gubernativo la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI); sin embargo no da el paso siguiente para darle vida, una ley específica que establezca el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, que hubiera implicado la apertura de un ministerio específico. La administración Colom plantea en 2010 un proceso de reestructura del MAGA como la respuesta a la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) que fue aprobada por este gobierno. Se argumenta que se trata de rescatar las funciones de este ministerio después que experimentó un desgaste institucional producto del cambio de orientación que se dio desde el gobierno de Álvaro Arzú y del Partido de Avanzada Nacional (PAN), por abandonar sus responsabilidades constitucionales. Si bien dentro del proceso de reestructura se asumen algunas de las líneas generales de la propuesta de ley consensuada con sectores sociales (iniciativa de ley 4084), los fondos que se establecen a estas actividades son muy limitados.

Por otra parte el proceso implica la desaparición del programa PRORURAL, el cual se había establecido como parte de la propuesta inicial de la administración Colom, y que se basaba especialmente en la entrega de fertilizantes químicos, y en menor medida otro tipo de apoyos como la Extensión Rural. En términos generales PRORURAL tuvo un desempeño deficiente y no logró trascender en el medio rural, además implicó duplicidad de funciones a las actividades realizadas por el MAGA.¹²

Mediante el Acuerdo Gubernativo 338-2010 de fecha 19 de noviembre de 2010, el Organismo Ejecutivo renueva el Reglamento Orgánico Interno del MAGA basándose en la necesidad de...

reorganizarse para responder a las necesidades del desarrollo rural integral;...¹³.

11 La Directriz Voluntaria 8 para el Derecho a la Alimentación: **Acceso a Recursos y bienes**, hace referencia a la obligación de los Estados para respetar y proteger los derechos de las personas en cuanto al acceso a los recursos naturales y de facilitar un acceso seguro, sostenible y no discriminatorio de estos recursos. Entre los recursos que se plantean están: Tierra, Agua, Bosques, Recursos Genéticos, Pesca, Ganado, Mercado Laboral, Sostenibilidad ecológica, Servicios. Op.cit FAO, 2006. **Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación.**

12 Un análisis más profundo del programa PRORURAL se encuentra en el estudio de Ricardo Zepeda y Susana Gauster: **Políticas agrícola y de seguridad alimentaria y nutricional aplicadas en el ámbito municipal.** Campaña Vamos al Grano e/IDEAR-CONGCOOP. Guatemala, 2010.

13 Segundo considerando, Acuerdo Gubernativo 338-2010.

El marco institucional que plantea este proceso de reestructura se basa en el planteamiento de cinco Viceministerios y tres coordinaciones por medio de los cuales se espera dar respuesta a esta necesidad. Además de la incorporación de las actividades que desarrollaba el desaparecido Programa de Desarrollo Rural (PRORURAL) dentro de la institucionalidad del MAGA, se aborda la apertura del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNEA).

En términos generales, la aplicación del nuevo reglamento implica la apertura de un nuevo Viceministerio, el de **Desarrollo Económico Rural**, con el objeto de que cumpla las actividades del desaparecido PRORURAL. Para la creación del Viceministerio de Desarrollo Económico Rural se parte del supuesto de que los pequeños productores pueden convertirse en productores excedentarios.

El Viceministerio de Desarrollo Económico Rural parte de las acciones de Reconversión Productiva, de Desarrollo Agrícola, de Desarrollo Pecuario, de Infraestructura Productiva y de Fortalecimiento para la Organización Productiva y la Comercialización. Se explicita que esta dependencia es la encargada de promover el desarrollo económico rural, especialmente mediante la reconversión y reactivación económica productiva de las economías campesinas, el cual, a su vez, se basa en la adopción de nuevos sistemas y procedimientos de producción y gestión empresarial para apoyar la competitividad del sector agropecuario y el uso de insumos. Además, se contempla el desarrollo de infraestructura productiva como el riego y la promoción de la organización campesina para la producción y la comercialización. Para el año 2011, esta dependencia tiene una asignación de Q. 261.2 millones sobre un presupuesto ministerial de Q. 759.7, la tercera parte del mismo.

Bajo la reestructura del MAGA, el anterior Viceministerio de Normas y Regulaciones se convierte en el **Vice ministerio de Sanidad Agropecuaria y Regulaciones**. Se orienta a la promoción de acciones para el control de la inocuidad así como para fortalecer la competitividad del sector agropecuario y agroindustrial para hacer frente al entorno de la apertura comercial y el proceso de globalización. Pretende dar seguimiento a las temáticas de Sanidad Vegetal y Animal, y estimular zonas de desarrollo agroindustrial.

Por otra parte, se crea la **Dirección de Coordinación Regional y Extensión Rural**, la cual tiene por objeto...

...velar porque se proporcione a las familias rurales los servicios de asistencia técnica y de educación no formal, que le permitan adoptar tecnologías e innovaciones, que le brinden la oportunidad de la satisfacción de sus necesidades básicas, la generación de excedentes y el desarrollo integral.

Mediante esta dirección, que funciona directamente bajo la coordinación del Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación, se orienta el Sistema Nacional de Extensión Rural (SNEA), el cual trata de retomar las acciones de Extensión realizadas anteriormente por el MAGA, las que aún son consideradas el mayor aporte estatal a la población campesina empobrecida. Como aspecto positivo, cabe mencionar que para las acciones de Extensión Rural se asignó un presupuesto inicial de Q. 89.2 millones.

Por su parte, el **Viceministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional** (VISAN) experimenta un cambio importante. Antes del proceso de Reestructura asumía las funciones de coordinación de la Asistencia Alimentaria, de promoción de la producción de Granos Básicos y apoyo para el Almacenaje. Para el año 2010, el VISAN experimentó un fuerte recorte presupuestario: de Q. 481.9 millones asignados inicialmente, finalizó el año con un presupuesto de Q. 275 millones, 43% menos. Solamente los programas que se orientaban a estas tres funciones contaron con un presupuesto de Q. 144.7 millones pero para el presente año el presupuesto es muy inferior, de Q. 46.8 millones.

Varias dependencias del VISAN se trasladan al **Viceministerio de Desarrollo Económico y Social**, entre estas, el Programa de Apoyo a la Producción de Granos Básicos, que el 2010 sufrió de un fuerte debilitamiento presupuestario cuando se le recorta el 54% para finalizar el año con Q. 6.3 millones. Si bien, el 2011 inicia con un presupuesto de Q. 24.8 millones, al mes de marzo ya había sufrido un recorte del 5%.

En términos generales no se percibe que el proceso de Reestructura del MAGA implique un cambio fundamental a sus posibilidades; más bien se mantienen las carencias y limitaciones institucionales, así como el enfoque que ha prevalecido en los años anteriores, orientado a promover una agricultura competitiva que pueda engarzarse hacia el comercio exterior. El apoyo al pequeño productor es marginal: entrega de pequeñas e insuficientes dotaciones de semilla híbrida y fertilizante químico, que incluso ha sido rechazado en muchas comunidades por provocar conflictos internos en las comunidades. La asistencia social viene a constituirse en el mecanismo para atender la pobreza rural.

Conclusiones

- *El gobierno de Álvaro Colom no logró avances significativos en la lucha contra la pobreza y el hambre en Guatemala. Si bien se implementa por primera vez en la historia política nacional, un conjunto de acciones de asistencia social y alimentaria a gran escala, como lo son el programa de Transferencias Monetarias Condicionadas Mi Familia Progresiva y las Bolsas Solidarias, no fue suficiente para mitigar el fuerte impacto que constituyó la crisis alimentaria del periodo 2008-2009.*
- Las políticas asistencialistas lograron una importante cobertura poblacional en situación de pobreza extrema; sin embargo, no desarrollaron mecanismos aceptables para priorizar a la población en situación de vulnerabilidad, lo que más adelante se tradujo en problemas para la implementación de las políticas. Se evidencia la ausencia de mecanismos que blinden este tipo de programas, en aspectos tales como transparencia y legitimidad. Por el contrario, es evidente la utilización clientelar de esos programas a favor del partido gobernante, algo que puede ser aprovechado por futuros gobiernos de no aplicarse correctivos adecuados.
- Se evidenció un fuerte retroceso en cuanto el Derecho a la Alimentación como tal, en tanto que se debilitan programas que buscan la sostenibilidad de la producción nacional alimenta-

ria a favor de programas que si bien, atienden las necesidades de consumo alimentario, no generan capacidades en la población y fortalecen la dependencia. La entrada de contingentes de alimentos afecta la producción nacional y no impacta en la reducción de los precios. Es un hecho, necesario de reconocer, la situación de Dependencia Alimentaria, lo que debería implicar acciones urgentes para que los fuertes cambios en el comercio exterior no impacten de forma tan severa en la población nacional.

- Las tendencias históricas no cambian, la pobreza y el hambre se mantienen y profundizan dentro de la población campesina e indígena. Sin embargo, se observan avances significativos de la pobreza dentro de la población urbana. Como un efecto directo del encarecimiento de los alimentos, se estima que al menos un millón de personas bajaron de la línea de pobreza general. Se hace necesario asumir políticas a favor de los sectores más golpeados por las recientes crisis económicas y alimentarias, tales como la vigilancia de salarios mínimos en el área rural por parte del Ministerio de Trabajo; fortalecimiento de programas de alimentación escolar por parte del Ministerio de Educación; ampliación y fortalecimiento del Sistema Nacional de Extensión Agrícola, SNEA, por parte del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
- No se asumieron políticas de carácter integral como ejemplo, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI), así como tampoco se asumió la oportunidad que implica el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN). Por el contrario se ensayó con algunas políticas copiadas de otras experiencias, que por su deficiente diseño no lograron constituirse en herramientas sostenibles para la lucha contra la pobreza y el hambre. Sin embargo más allá de descartarse estas acciones, sería más estratégico plantearse un rediseño basado en un enfoque de derechos humanos, lo que implicaría su institucionalización.



DIRECTRIZ 7

Marco Jurídico

Brenda Magali Cano Dávila
Campaña Guatemala Sin Hambre

Se debería considerar la posibilidad de incorporar disposiciones al ordenamiento jurídico y político, para facilitar la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Se podrían contemplar mecanismos administrativos cuasijudiciales y judiciales para proporcionar vías de acceso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, especialmente para los grupos vulnerables.

Cuando ya se haya establecido el DAA en los sistemas legales, se debería informar a la gente acerca de los Derechos y las vías de recurso disponibles que se pueden invocar

Introducción

Para un análisis desde la perspectiva de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales –DESC-, no basta con describir y sistematizar los datos cuantitativos y cualitativos de la pobreza en un país o una región; no basta con identificar los grupos vulnerables y las razones de su pobreza. Aunque estos datos son relevantes para un análisis de la situación de pobreza, desigualdad y la identificación de las causas estructurales de violaciones de estos derechos humanos.

Una acción efectiva ante las situaciones de exclusión en que se encuentran quienes padecen las situaciones de pobreza debe enfocarse en las respuestas y responsabilidades que el Estado está obligado a dar ante la situación de privación de los grupos vulnerables. Un análisis de los DESC examina los procesos y políticas gubernamentales que causaron o siguen causando la pobreza. Pero más allá deberá centrarse en la exigibilidad de las obligaciones de derechos humanos que han sido asumidas por los Estados, cuando estas no se cumplen y generan violaciones de los derechos de las personas.

Se debería considerar la posibilidad de incorporar disposiciones al ordenamiento jurídico y político, para facilitar la realización progresiva del derecho a la alimentación.

Se podrían contemplar mecanismos administrativos cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de acceso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, especialmente para los grupos vulnerables.

Los Derechos Económicos, Sociales y Culturales se sustentan jurídicamente en el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, PIDESC, elaborado por la Asamblea de Naciones Unidas en 1966, y que cobran vigencia en 1976. Guatemala lo ratifica por el Decreto legislativo 69-87, incorporándolo a la normativa jurídica nacional. y aunque el derecho a la alimentación es un derecho humano, en la práctica se ha visto la necesidad de que se incorpore en las normas jurídicas relacionadas al tema y analizar si cumplen con los estándares internacionales de derechos humanos.

I. Regulaciones Internacionales y Nacionales

I.1 Regulación a nivel Internacional¹

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 25 regula: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios; tiene asimismo derecho a los seguros en caso de desempleo, enfermedad, invalidez, viudez, vejez u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes de su voluntad.

Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales

Artículo 11

1. Los Estados Partes en el presente Pacto reconocen el derecho de toda persona a un nivel de vida adecuado para sí y su familia, incluso alimentación, vestido y vivienda adecuados, y a una mejora continua de las condiciones de existencia. Los Estados Partes tomarán medidas apropiadas para asegurar la efectividad de este derecho, reconociendo a este efecto la importancia esencial de la cooperación internacional fundada en el libre consentimiento.

2. Los Estados Partes en el presente Pacto, reconociendo el derecho fundamental de toda persona a estar protegida contra el hambre, adoptarán, individualmente y mediante la cooperación internacional, las medidas, incluidos los programas concretos, que se necesitan para: a) Mejorar los métodos de producción, conservación y distribución de alimentos mediante la plena utilización de los conocimientos técnicos y científicos, la divulgación de principios sobre nutrición y el perfeccionamiento o la reforma de los regímenes agrarios de modo que se logren la explotación y la utilización más eficaces de las riquezas naturales; b) Asegurar una distribución equitativa de los alimentos mundiales en relación con las necesidades, teniendo en cuenta los problemas que se plantean tanto a los países que importan productos alimenticios como a los que los exportan.

Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales "Protocolo de San Salvador"

Artículo 12

1. Toda persona tiene derecho a una nutrición adecuada que le asegure la posibilidad de gozar del más alto nivel de desarrollo físico, emocional e intelectual.

1 **Declaración Universal de los Derechos Humanos, Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo Adicional a la Convención Americana sobre Derechos Humanos en materia de Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Protocolo de San Salvador, Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño,**

2. Con el objeto de hacer efectivo este derecho y a erradicar la desnutrición, los Estados partes se comprometen a perfeccionar los métodos de producción, aprovisionamiento y distribución de alimentos, para lo cual se comprometen a promover una mayor cooperación internacional en apoyo de las políticas nacionales sobre la materia.

Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño

Artículo 24 regula la obligación del Estado para:

- Reducir la mortalidad infantil y en la niñez;
- Combatir las enfermedades y la malnutrición en el marco de la atención primaria de la salud mediante, entre otras cosas, la aplicación de la tecnología disponible y el suministro de alimentos nutritivos adecuados y agua potable salubre, teniendo en cuenta los peligros y riesgos de contaminación del medio ambiente;
- Asegurar atención sanitaria prenatal y postnatal apropiada a las madres;
- Asegurar que todos los sectores de la sociedad, y en particular los padres y los niños, conozcan los principios básicos de la salud y la nutrición de los niños, las ventajas de la lactancia materna, la higiene y el saneamiento ambiental y las medidas de prevención de accidentes, tengan acceso a la educación pertinente y reciban apoyo en la aplicación de esos conocimientos;
- Los Estados Partes adoptarán todas las medidas eficaces y apropiadas posibles para abolir las prácticas tradicionales que sean perjudiciales para la salud de los niños.

Artículo 27 de la Convención se establece que:

- Los Estados Partes reconocen el derecho de todo niño a un nivel de vida adecuado para su desarrollo físico, mental, espiritual, moral y social.
- Los Estados Partes, de acuerdo con las condiciones nacionales y con arreglo a sus medios, adoptarán medidas apropiadas para ayudar a los padres y a otras personas responsables por el niño a dar efectividad a este derecho y, en caso necesario, proporcionarán asistencia material y programas de apoyo, particularmente con respecto a la nutrición, el vestuario y la vivienda.

Declaración del Milenio²

En septiembre de 2000, en la ciudad de Nueva York, realizan la Cumbre del Milenio. representantes de 189 estados recordaban los compromisos adquiridos en los noventa y firmaban la Declaración del Milenio.

Cada Objetivo se divide en una serie de metas, un total de 18, cuantificables mediante 48 indicadores concretos.

² Declaración del Milenio y Objetivos de Desarrollo del Milenio.

Se asume el compromiso de *“liberar a nuestros semejantes, hombres, mujeres y niñez, de las condiciones abyectas y deshumanizadoras de la pobreza extrema”*. Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) formulan ocho objetivos vinculados a 18 metas específicas; para su realización la Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo de 2002 propone los medios para movilizar recursos a fin de concretar los ODM. El Objetivo de Desarrollo del Milenio No. 1 se vincula directamente con la disminución de personas que padecen pobreza extrema y hambre.³

Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre.

- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas que sufren hambre.
- Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, la proporción de personas cuyos ingresos son inferiores a un dólar diario.
- Conseguir pleno empleo productivo y trabajo digno para todos, incluyendo mujeres y jóvenes.

Las metas de reducción de hambre y desnutrición fijadas para el 2015 por la ONU, no se cumplirán si no hacemos algo respecto a la forma en que encaramos el desarrollo.

Las políticas adecuadas deben apuntar a la prevención del hambre y la desnutrición.

En Guatemala ha sido insuficiente contrarrestar la crisis alimentaria, los programas asistenciales existentes como el Cohesión Social, no garantiza la erradicación del hambre en nuestro país, deben de estar acompañados de otros programas que resuelvan los problemas estructurales.

La desnutrición constituye la cara de la pobreza que no se refleja en el nivel de ingresos y el mundo está lejos de cumplir las metas que se ha trazado para erradicarla.

I.2 Regulación a nivel Nacional⁴

En el Estado de Guatemala, recae la responsabilidad primordial de promover el desarrollo económico, social y cultural de su pueblo, de elegir sus objetivos y medios de desarrollo, de movilizar y utilizar sus recursos, de llevar a cabo reformas económicas y sociales progresivas y de asegurar la plena participación de su pueblo en el proceso y los beneficios del desarrollo. Para el cumplimiento de estos objetivos durante el proceso democrático se abrió un conjunto de instrumentos jurídicos que posibilitan el fortalecimiento de los derechos humanos de la población.

3 Se plantea reducir a la mitad la proporción de la población que vive en situación de hambre y pobreza extrema, definiendo a las mismas como las personas que sobreviven con un ingreso diario por persona inferior a US\$1.24 dólares diarios (un dólar diario a precios de 1985). Para el año 2009 el monto para Guatemala sería de Q10.30 aunque el precio del mismo dólar se ha devaluado a nivel internacional, por lo que el monto real podría superar los Q12.00.

4 Constitución Política de la República de Guatemala, Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia de Guatemala, LPINyA

Constitución Política de la República de Guatemala

Establece en su artículo 99, la obligación de las instituciones especializadas del Estado de coordinar sus acciones entre sí, con la finalidad de lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia

Es necesario considerar que en la Convención Internacional Sobre los Derechos del Niño y en la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia, LPINyA, no se regula en forma expresa el derecho de alimentación, (se menciona la alimentación en el cuerpo normativo, pero no se individualiza como un derecho), sin embargo, ambos instrumentos legales poseen mecanismos de reconocimiento de otros derechos no establecidos o reconocidos en los mismos o en otros instrumentos legales.

En el artículo 4 regula que: Es deber del Estado promover y adoptar las medidas necesarias para proteger a la familia, jurídica y socialmente, así como garantizarle a los padres y tutores, el cumplimiento de sus obligaciones en lo relativo a... alimentación... de todos los niños, niñas y adolescentes.

Esta ley regula la ruta legal que el proceso debe seguir, y quienes deben y pueden intervenir, así como en qué fases el proceso puede concluir.

En Guatemala se encuentra la ya mencionada Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, mediante la cual se establecen los mecanismos para la coordinación de todas las acciones, tanto públicas como privadas, que tienen vinculación a la atención de la problemática alimentaria. La ley del SINASAN se enfoca más directamente a desarrollar los mecanismos de funcionamiento y coordinación interinstitucional, aunque los principios políticos y ejes articuladores se desarrollan en la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN, la cual aborda los principios fundamentales del Derecho a la Alimentación.

En la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, PNSAN, aunque el reconocimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala es frecuentemente evadido con argumentaciones opuestas al mismo, especialmente a raíz de la existencia de la ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, en el cual se retoma el concepto del Derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Por otra parte entre sus considerandos la ley del SINASAN retoma el Derecho a la Alimentación Adecuada, mencionando especialmente el artículo 11 del PIDESC; y retoma que el Comité de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales asentó en la Observación General número 12 la interpretación del contenido normativo del artículo 11 del PIDESC, que define el concepto del Derecho a la Alimentación.⁵ *Estos énfasis que se dan en ambos documentos aclaran el sentido jurídico que el Derecho a la Alimentación tiene en Guatemala, a pesar que frecuentemente es negado como tal.*⁶

5 Decreto 32-2005, Ley del SINASAN. Párrafos 3ero. y 4to.

6 Zepeda, Ricardo, "Compromisos del Estado guatemalteco para hacer realidad el Derecho a la Alimentación"

II. Conceptualizaciones básicas:

Marco Jurídico: Conjunto de disposiciones, leyes, reglamentos y acuerdos a los que debe apegarse una dependencia o entidad en el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas.

Pacto: Tratado Internacional, acuerdo voluntario entre Estados.

Ley: Norma dictada por una autoridad pública que a todos ordena, prohíbe o permite, y a la cual todos deben obediencia, **norma jurídica** dictada por el **legislador**.

Justiciabilidad: La existencia de mecanismos procesales aptos para entablar una demanda por violaciones a un derecho.

Derecho: Es el orden **normativo** e institucional de la **conducta humana** en **sociedad** inspirado en postulados de **justicia**, cuya base son las relaciones sociales existentes que determinan su contenido y carácter.

Desde el punto de vista objetivo, es conjunto de **leyes, reglamentos** y demás resoluciones, de carácter permanente y obligatorio, creadas por el **Estado** para la conservación del orden social

Litigio Estratégico: Conocido también como litigio paradigmático, litigio de interés público o de las causas justas, el común denominador de los conceptos está referido a sus efectos.

Más allá del interés particular y se persigue un interés social, el beneficio común o bien común.

Es el conjunto de acciones jurídicas orientado a la consecución de un el interés público, del bien común; aquel que se realiza con el claro objetivo de contribuir al cambio social.

Demanda⁸: Toda petición formulada ante un tribunal de justicia, el medio a través del cual una persona expone sus pretensiones a un tribunal iniciando así un proceso judicial.

Según FIAN mas allá de los conceptos meramente técnicos, la consideración de la alimentación adecuada como un derecho, tal como lo hacen los instrumentos internacionales de derechos humanos y las constituciones implica el reconocimiento de un poder jurídico de los titulares del derecho para exigir su realización y de un conjunto de obligaciones por parte del Estado, que deben ser cumplidas en beneficio de los titulares del derecho. La principal consecuencia de la consagración legal de la alimentación como un derecho es que la misma no se considere como un mero concepto técnico, como el de la nutrición o la seguridad alimentaria, sino como un verdadero derecho exigible política y jurídicamente. En materia jurídica la coercibilidad podrá ser administrativa, cuasi judicial o judicial.

7 Diccionario Jurídico Elemental – Guillermo Cabanelas edición 2003, contiene 390 páginas.

8 Definición tomada de: www.abogadosconjuicio.com

III. La Justiciabilidad del Derecho Humano a la Alimentación de la Niñez y la Adolescencia

La justiciabilidad puede entenderse como los mecanismos jurídicos de exigir el cumplimiento de los derechos humanos, es decir, que el Estado en su papel de garante, sea exigido para garantizarlos.

La Convención Internacional de los Derechos del Niño reconoce el derecho humano a la alimentación, asimismo la Ley de Protección Integral de la Niñez y la Adolescencia en su artículo 4 establece la obligación del Estado de garantizarlo.

La misma Ley regula el mecanismo de demandar judicialmente cuando exista amenaza o violación de los derechos humanos, estableciendo un procedimiento de protección, que se desarrollaría dentro de un tiempo de 40 días, si se cumplen los plazos, sin embargo en realidad, esto podría llevarse a cabo en los Juzgados en Guatemala, en un lapso de 18 meses y en el interior en un lapso de 6 meses.

Dentro de este esquema de protección tiene un papel fundamental la Procuraduría General de la Nación, pues tiene un doble papel, el que le corresponde en este proceso es el investigar y de aportar elementos de prueba que acrediten la amenaza o violación, esta sería su labor legal y natural, sin embargo, también le corresponde asumir la defensa de El Estado si sus intereses están en juego.

Este puede ser el camino para hacer justiciables los derechos humanos de la niñez y adolescencia, y lo ha sido en otro tipo de derechos humanos, en donde se ha determinado la violación de éstos, pero no se ha determinado que el Estado es el responsable, tampoco se ha determinado la violación al derecho a la alimentación, por lo que los juzgados no están familiarizados con esta temática, lo que no significa que no se pueda hacer.

La vía de la Justiciabilidad representa entonces un nuevo reto en la defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y muy especialmente en relación con el derecho a la alimentación. Sin embargo es imposible empezar a presentar casos de violaciones de los DESC ante las cortes, para poder generar cambios en la cultura jurídica, si no existe una cultura de reconocimiento de los DESC como verdaderos derechos exigibles, si los abogados de las víctimas carecen de los conocimientos necesarios para la adecuada argumentación de los casos, o cuando los jueces no están dispuestos o no cuentan con los conocimientos requeridos para la protección judicial de dichos derechos.

Llevar casos de violaciones ante jueces que no se encuentran sensibilizados sobre la materia, o que no cuentan con los conocimientos jurídicos para aplicar el derecho internacional podría generar fallos negativos, lo cual generaría un efecto contraproducente para el reconocimiento del derecho. Es por eso que antes de iniciar un trabajo activo en el apoyo a la presentación de casos por parte de las víctimas ante los tribunales se hace necesario informar, formar y sensibilizar a jueces y abogados sobre la materia.

Una vez los jueces hayan decidido aplicar el derecho internacional aplicable a la materia y entiendan la necesidad y el rol que juegan en la construcción de una sociedad más equitativa, podrá comenzarse a presentar casos bien fundamentados y estratégicamente escogidos, a fin de generar un precedente judicial, que pueda irradiar todo el trabajo, no solo judicial, sino administrativo de los agentes estatales.

Dicho trabajo de formación, requiere generar conciencia a todo nivel sobre la importancia y el potencial de la Justiciabilidad de los DESC, sobre las tácticas y estrategias jurídicas requeridas para el efecto y sobre los resultados esperados. En el mundo globalizado dicha formación no sólo requiere el reconocimiento e implementación en el régimen jurídico interno, entendido como independiente y autónomo sino que invoca la integración de estándares regionales e internacionales en el trabajo de defensa jurídica, e incluso de la instrucción sobre el aprovechamiento de diversos mecanismos regionales e internacionales de protección de los derechos.

En concordancia con las obligaciones del estado de respeto, protección y garantía, la Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia ha introducido un cambio radical en el tratamiento de la niñez y adolescencia desposeída. No fueron pocos los casos en los que, basados en la legislación anterior, se criminalizaba y victimizaba aun más a niños, niñas y adolescentes por su propia condición de pobreza. Ante la imposibilidad de los padres de familia de alimentar a sus hijos, la única reacción posible por parte del Estado era sustraer a los niños del seno familiar e internarlos en centros, esta situación ha sido modificada en buena parte por medio del reconocimiento de la función de protección y garantía del Estado:

“Art. 21 Carencia Material. La falta o carencia de recursos materiales de los padres o de la familia no constituye motivo suficiente para la pérdida o suspensión de la patria potestad.

(...) El Estado prestará la asistencia apropiada a los padres, familiares y a los representantes legales para el desempeño de sus funciones en lo que respecta a la crianza y cuidado del niño, promoviendo y facilitando para ello la creación de instituciones, instalaciones y servicios de apoyo que promuevan la unidad familiar.”

La condición de pobreza y desnutrición no es más condición que faculte al Estado a penalizar aun más a la familia y a los niños, niñas y adolescentes; antes bien se reconoce la obligación del Estado de prestar la asistencia necesaria para que los padres puedan cumplir con sus obligaciones, incluyendo el de alimentación. Así lo reconoce el artículo 25 de la LPINyA:

“Art. 25. Nivel de vida adecuado. Los niños, niñas y adolescentes tienen derecho, a un nivel de vida adecuado y a la salud, mediante la realización de políticas sociales públicas que les permitan un nacimiento y un desarrollo sano y armonioso, en condiciones dignas de existencia.”

Es importante que tomemos en cuenta que en Guatemala no hay muchos registros que demuestren que la población hace uso del derecho a las alimentación, miles de personas padecen hambre porque el Estado no crea las condiciones reales para acceder a la alimentación en calidad y cantidad suficientes, sin embargo, nadie demanda esta situación judicialmente.

A continuación se presenta un ejemplo de casos que se han impugnado por violación del Derecho a la Alimentación en Guatemala.

Cuadro 1
Violaciones al Derecho a la Alimentación en Guatemala

Año	Expediente	Acción Constitucional	Motivo de Impugnación	Sentencia
2002	983-2002	Acción de inconstitucionalidad del artículo 66 del Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos, contenido en el Acuerdo Gubernativo 969-99 del Presidente de la República	Impugnación de atribuciones asignadas al Ministerio de Salud, por virtud del artículo 66 del Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos, contenido en el Acuerdo Gubernativo 969-99 del Presidente de la República, para la autorización de las importaciones de alimentos procesados y materias primas procesadas o secundarias.	Sin lugar
2003	1098-2003	Inconstitucionalidad del Acuerdo Ministerial 577-2003, publicado el doce de febrero de dos mil tres, en el Diario de Centroamérica, el cual contiene disposiciones para desarrollar mecanismos y procedimientos que contribuyan a la seguridad alimentaria de la población.	Impugnación de las funciones y atribuciones de la Mesa Nacional Alimentaria, por contravenir disposiciones del Código de Salud.	Amparo sin materia por derogación del Acuerdo Ministerial
2005	1894-2005	Acción de Inconstitucionalidad General Parcial de los artículos 1°, 4° y 21 del Acuerdo Gubernativo 29-2004, Reglamento para la fortificación de la sal con yodo y sal con yodo y flúor	Por la disposición indiscriminada de fortificar toda la sal de consumo humano con yodo y flúor, habiendo regiones del país en la que el agua ya cuenta con yodo y/o fluor, lo que provoca la sobredosis dañina para la salud y alimentación	Inconstitucionalidad declarada con lugar

Fuente: Elaboración Stefan Hartleben en base a información de la Base de Datos de la Corte de Constitucionalidad

III.1 Estrategia de Litigio como Mecanismo de Promoción de los DESC

Las violaciones de los derechos humanos en el contexto de la desigualdad social, que marca de manera impresionante a los países de Latinoamérica, ha despertado entre los activistas de diversos países de la región el interés por el uso de los recursos judiciales para la defensa de los derechos sociales, en busca de combatir las causas estructurales de la pobreza, como instrumento complementario a la lucha política por la realización de dichos derechos.

a) Para que nos puede servir el Litigio Estratégico:

- Apoyo de acciones sociales-políticas
- Visibilizar la situación social de minorías o grupos vulnerables
- Evidenciar deficiencias jurídicas y/o procesales
- Llamar e incorporar la atención internacional sobre casos concretos y específicos pero que evidencian una situación generalizada de amplios sectores de la población
- Promover la participación positiva y progresista de los juzgadores
- Construir a partir de precedentes o jurisprudencia

b) Criterios para elaborar estrategias de litigio en DESC:

- Selección de casos para promover impacto social
- Decisión sobre la jurisdicción
- Participación de víctimas en el proceso
- Utilización de pruebas científicas

c) Rol de Jueces y Magistrados en el Litigio estratégico:

- Garantizar el respeto de los DESC.
- Precisar su contenido jurídico.
- Fomentar las interpretaciones de las leyes nacionales que den efecto a las obligaciones derivadas del PIDESC (OG 9, párr. 11)
- Sentar precedentes a fin de evitar futuras violaciones.
- Garantizar la reparación de los daños causados y la no repetición de violaciones.
- Abstenerse de decisiones que vulneren derechos.

Los tribunales deben tener en cuenta los derechos reconocidos en el PIDESC⁹ cuando sea necesario, para **garantizar que el comportamiento del Estado está en consonancia con las obligaciones dimanantes del Pacto. La omisión por los tribunales de esta responsabilidad es incompatible con el principio del imperio del derecho**, que siempre ha de suponerse que incluye el respeto de las obligaciones internacionales en materia de derechos humanos” Observación General No. 9 del Comité DESC¹⁰

9 Pacto Internacional de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales.

10 Tomada de la Presentación de Ana María Suárez, marzo 2011

Conclusiones:

- En Guatemala hay muchos niños a quienes el derecho humano a la alimentación le es violado diariamente, y muchos otros niños se encuentran en permanente amenaza, sin que exista exigencia jurídica para respetar y cumplir este derecho de parte de El Estado.
- Es obligación del Estado garantizar que DESC sean exigibles y justiciables, en el ámbito nacional e internacional.
- Contemplar mecanismos administrativos cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de acceso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, especialmente para los grupos vulnerables en su Derecho a la Alimentación.
- Las metas de reducción de hambre y desnutrición fijadas para el 2015 por la ONU, no se cumplirán si no hacemos algo respecto a la forma en que encaramos el desarrollo.
- En Guatemala ha sido insuficiente contrarrestar la crisis alimentaria, los programas asistenciales existentes, no garantiza la erradicación del hambre, deben de estar acompañados de otros programas que resuelvan los problemas estructurales.
- Los juzgados no están familiarizados con la Justiciabilidad del derecho a la alimentación, lo que no significa que no se pueda hacer.
- La vía de la Justiciabilidad es un nuevo reto en la defensa de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, y muy especialmente en relación con el derecho a la alimentación.

Recomendaciones:

- Exigir judicialmente el cumplimiento del Derecho Humano a la Alimentación.
- Que sean atendidos de forma inmediata a las niñas y niños con desnutrición en nuestro país.
- Que se dicten las medidas cautelares pertinentes para atender los casos de desnutrición en niñas y niños primordialmente.
- Garantizar que el comportamiento del Estado está en consonancia con las obligaciones dimanantes del PIDESC.
- Sensibilizar a los jueces sobre la justiciabilidad de los Derechos Económicos Sociales y Culturales.

DIRECTRIZ 8B

Tierra

Wolfgang Krenmayr
Diócesis de San Marcos*

“Los Estados deberían adoptar medidas para promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente con respecto a las mujeres, los pobres y los segmentos desfavorecidos de la sociedad, mediante una legislación que proteja el derecho pleno y en condiciones de igualdad a poseer tierra y otros bienes, incluido el derecho a la herencia. Según convenga, los Estados deberían estudiar la posibilidad de establecer mecanismos jurídicos y otros mecanismos de políticas, en consonancia con sus obligaciones internacionales en materia de derechos humanos y de conformidad con el estado de derecho, que permitan avanzar en la reforma agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos. Tales mecanismos deberían promover también la conservación y la utilización sostenible de la tierra. Debería prestarse particular atención a la situación de las comunidades indígenas.”

*. Sociólogo con especialidad en Derechos Humanos, investigador regional de la Pastoral Social de la Diócesis de San Marcos en tema de conflictividad agraria, laboral y ambiental.”

Introducción

El carácter rural y la importancia de la agricultura para la alimentación y el sustento familiar de las y los guatemaltecos le atribuyen mayor importancia al tema de la tierra respecto al derecho a la alimentación. La deuda política, de siglos, es reconocida como responsabilidad del Estado en el marco de los Acuerdos de Paz. Sin embargo, las respectivas políticas de desarrollo rural y las demás políticas que afectan a la población no han recogido de manera satisfactoria los pendientes históricos.

El monitoreo del año pasado¹ se enfocó en el rendimiento de las dos principales instituciones públicas relativas a la problemática del agro: la Secretaría de Asuntos Agrarios, responsable de resolver la conflictividad agraria, y el Fondo de Tierras FONTIERRAS, destinado a proveer el acceso a tierras de campesinos empobrecidos. Desde entonces los papeles que referidas instituciones han desempeñado no han variado significativamente, únicamente el presupuesto de FONTIERRAS es mayor en el ejercicio fiscal 2011².

Los sucesos en los últimos meses, así como las realidades actuales, obligan a que se aborden cuatro temas específicos relativos a la importancia de los temas tierra y territorio; 1) Derecho Humano a la Alimentación: La necesidad de contar con un marco legal que favorece el desarrollo rural integral y las actuaciones dilatorias para evitar que la iniciativa 4084 sea aprobada; 2) La ausencia de políticas funcionales de acceso a tierra, pues el actual mecanismo del así denominado “mercado de tierras” ha confirmado ser inoperable por crear una burbuja especulativa y precios sobrevalorados de tierras que los campesinos no pueden pagar lo que les ha implicado una deuda económica, conocida como deuda agraria, originada por la deuda política en temas agrarios; 3) otra deuda relevante del Estado con los Pueblos Indígenas es el reconocimiento de su papel decisorio en la definición de su propio destino y del destino del país – el respeto a las consulta comunitarias y 4) Como último punto específico, preocupa que en el año 2011 la administración del Presidente Álvaro Colom haya regresado a la práctica de desalojos violentos y asesinatos de campesinos.

En la segunda parte del presente capítulo, a manera de ejemplo, se analizan dos conflictos agrarios acompañados por la Pastoral Social de San Marcos, lo que facilita a derivar conclusiones y proponer respectivas recomendaciones.

1 Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación: Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala: Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación 2010, Magna Terra Editores S.A., Guatemala, 2010, páginas 89ff. Puede consultarse en <http://pti.org.gt/publicacion/publicaciones.php?publicacion=12>

2 El presupuesto vigente de FONTIERRAS aumentó de Q 36.8 millones en el 2010 a Q 97.6 millones para el año 2011.

I. Estancamientos y dinámicas respecto al marco normativo

El presente informe de monitoreo abarca el período del segundo semestre del año 2010 y el primer semestre del 2011. Sin menoscabar la importancia de dinámicas legales de otros momentos, en el presente apartado únicamente se abordan cuestiones conexas a dinámicas normativas relevantes respecto al tema de la tierra en el período mencionado, específicamente en dos temas: a) la iniciativa de ley número 4084, popularmente conocida como “Ley de Desarrollo Rural Integral”, y b) el intento de regular la obligación del Estado de consultar a los Pueblos Indígenas sobre medidas susceptibles de afectarlos.

I.1 La iniciativa de ley 4084 para el Desarrollo Rural Integral

La deficiencia del marco normativo respecto al tema del desarrollo rural, tenencia de tierras y otros temas conexos, es de conocimiento común desde hace décadas. La Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG) vigente desde enero 1986 tiene vacíos, por ejemplo, referencias a “leyes específicas” que aún después de 25 años siguen siendo pendientes de ser aprobadas para regular asuntos específicos³. En los Acuerdos de Paz se retomaron temas pendientes en la agenda nacional, especialmente el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria (ASESA) y el Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas (AIDPI) en los que se establecieron un conjunto de reformas necesarias para la inclusión de la población indígena, femenina y rural, excluida y marginada desde hace siglos. En agosto 2005 el Congreso de la República aprobó la Ley Marco de los Acuerdos de Paz, que elevó el tipo de compromiso de los Acuerdos de Paz y los establece como obligación del Estado y sus organismos.

En materia agraria, sin embargo, dos compromisos del ASESA siguen pendientes de implementar: la *“reforma del marco jurídico del agro y de un desarrollo institucional en el área rural que permita poner fin a la desprotección y el despojo que han afectado a los campesinos y, en particular, a los pueblos indígenas”* (Art.37, ASESA) y además de *“promover la creación de una jurisdicción agraria y ambiental dentro del Organismo Judicial mediante la emisión de la ley correspondiente”* (Art.37, inciso (b), ASESA), en otros términos, la aprobación de la Ley de Desarrollo Rural Integral y del Código Agrario.

Para la elaboración del **Código Agrario**, se presentaron varias propuestas en los últimos años. La Ley del Registro de Información Catastral (RIC), aprobada en el 2005 previó a la creación de tribunales agrarios y se contempló que la Corte Suprema de Justicia elaborara una iniciativa de ley para regular la jurisdicción agraria⁴. Sin embargo, la iniciativa fue rechazada por el Comité Coordinador de Asociaciones, Agrícolas, Comerciales, Industriales y Financieras (CACIF), entonces presidida por Carlos Zúñiga e impugnada por el presidente de la Cámara de Industria, Ricardo Sagastume. Recursos presentados ante la Corte de Constitucionalidad (CC), finalmente llevaron

3 Por ejemplo, relativo a la sección denominada “Comunidades Indígenas”, el Art.70 CPRG establece “Artículo 70. Ley específica. Una ley regulará lo relativo a las materias de esta sección.”

4 Art.91 Ley del Registro de Información Catastral, Decreto Número 41-2005: “La Corte Suprema de Justicia deberá crear los tribunales agrarios, y haciendo uso de su iniciativa de ley, en el menor plazo posible presentará al Congreso de la República una iniciativa de ley con la legislación sustantiva y adjetiva para su aplicación...” – citada disposición fue suspendida por la Corte de Constitucionalidad en marzo del 2007.

a que se suspendiera la disposición que señala a la Corte Suprema de Justicia como responsable de elaborar y presentar una iniciativa de ley. Y con ello, la iniciativa quedó estancada en el año 2006, estando pendiente retomar el tema.

Respecto al segundo compromiso, el 11 de agosto del 2009 el pleno del Congreso de la República de Guatemala conoció la iniciativa de ley número 4084, "**Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral**" la cual se presentó de parte de diputados de varias bancadas, habiendo sido elaborada a partir de diversos sectores y con amplio consenso de participación entre organizaciones campesinas, indígenas y sociales. Pronto la iniciativa logró el dictamen favorable de la Comisión de Agricultura, Ganadería y Pesca, dando así luz verde para que el pleno del Congreso deliberara y aprobara la iniciativa. No obstante, a principios del 2010 el Congreso decidió implementar un procedimiento *Sui generis*: creó varios espacios de "diálogo", también la "Mesa de Reactivación Económica, Desarrollo Rural y Pueblos Indígenas" con la finalidad de escuchar la opinión de organizaciones de la sociedad civil. De hecho, se trata de un procedimiento extralegal, ya que según la ley, después de un dictamen favorable de la comisión responsable el pleno debe conocer la iniciativa y el dictamen y no que se forme otra mesa para debatirlo con la ciudadanía. Muchos cuestionaron el proceso de la presentación de la iniciativa porque la misma ya ha pasado por varios diálogos y construcción de consensos y que se ha dialogado del mismo⁵ a lo largo de doce años⁶, para que ahora vuelva a iniciarse con nuevos así llamados "diálogos" en una así denominada "mesa".

A partir de marzo del 2010 se realizó una serie de reuniones bajo la coordinación del diputado Unionista Mariano Rayo Muñoz, para intercambiar diversos análisis sobre la iniciativa de ley con la sociedad civil. Entre las 83 organizaciones inscritas en la mesa figuraron organizaciones campesinas, por ejemplo, Plataforma Agraria, Comité de Unidad Campesina, Alianza para el Desarrollo Rural Integral (ADRI), asociaciones empresariales, la cámara de Industria, Cámara del Agro, la Gremial de Minas, Canteras y Procesadoras de la Cámara de Industria y el Centro de Investigaciones Económicas Nacionales (CIEN). Lamentablemente, el primer tropiezo se registró al momento de definir la metodología de la mesa. Hubo propuestas concretas para la metodología de trabajo de parte de la ADRI, sin embargo, no fueron consideradas, previamente ya se había decidido la modalidad de trabajo.

En varias audiencias públicas los inscritos en la Mesa presentaron sus opiniones, sus recomendaciones y respondieron a preguntas de los demás. Tras haberse concluido esta etapa de trabajo de la mesa, se esperaba que el equipo técnico integrara las opiniones y redactara un informe para el pleno del Congreso. En algunos momentos el debate se puso más denso, por ejemplo en julio 2010 el Periódico tituló el reportaje noticioso principal de la sección de Economía con: "*La ley de Desarrollo Rural y el retorno del marxismo*⁷". La metodología tomó otro giro inesperado y la coordinación de la mesa propuso que se efectuara un análisis de la propuesta de ley artículo por artículo, similar a uno de los procedimientos previstos para el pleno del Congreso. Este paso llevó a las organizaciones campesinas, indígenas y de la sociedad civil a una reflexión sobre la

5 A manera de referencia, consulte: Adrián Zapata, El proceso de formación de la política pública de desarrollo rural en Guatemala, Período 1996-2006, FLACSO/ASDI, Guatemala, 2009.

6 <http://www.s21.com.gt/opinion/2010/05/19/ley-desarrollo-rural-otra-mesa>, consultado el 01/09/2011

7 <http://www.elperiodico.com.gt/es/20100727/economia/166319>, consultado el 01/09/2011

verdadera finalidad de la Mesa ya que en vez de permitir que avanzara la iniciativa de ley, pareciera responder a intereses de algunos sectores de evitar que se aprobara la Ley de Desarrollo Rural Integral. En un lapso de dos meses y medio se analizaron tan sólo siete de los 43 artículos y finalmente la ADRI y otras organizaciones campesinas, indígenas y sociales decidieron ya no seguir avalando una práctica dilatoria con su presencia.

Mientras que el tema sigue siendo punto central en las agendas de organizaciones campesinas, indígenas y sociales, sin embargo, en los demás ámbitos no ha habido voluntad política para poner la iniciativa 4084 en la agenda del Congreso de la República. Quedando pendiente de una vez más que la reforma del agro y el que se establezcan reglas equitativas, incluyentes y justas que reconozcan los derechos humanos a las grandes mayorías, actualmente discriminadas y estructuralmente excluidas.

1.2 El intento de regularizar las consultas comunitarias de los Pueblos Indígenas

El AIDPI contempla varias medidas concretas para garantizar derechos humanos específicos de los Pueblos Indígenas, entre estas, la aprobación y ratificación del Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes de la Organización Internacional del Trabajo (OIT). Ha sido uno de los pocos pasos muy importantes para el reconocimiento en Guatemala de los derechos de los pueblos indígenas. Es indispensable tener presente que mientras una parte del convenio es autoejecutable, es decir que no necesita legislación interna específica, otra parte sí requiere de la aprobación de normas adicionales que implementan los anuncios generales. La ratificación del Convenio creó mucha expectativa a fin de lograr respeto y equidad entre pueblos indígenas y demás población guatemalteca, sin embargo, no se previeron las medidas necesarias para la implementación de las disposiciones del Convenio 169.

En cuanto al tema central de la presente directriz – la importancia del recurso tierra para el derecho humano a la alimentación – el Convenio 169 prevé visiones más acertadas a la realidad al establecer que *“deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan...”* (Art.14, inciso 1, Convenio 169). En otra disposición enfatiza que el término de *“tierras... deberá incluir el concepto de territorios, lo que cubre la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”* (Art.13, inciso 2, Convenio 169). En este sentido, al referirse a territorios implica que los derechos de los pueblos indígenas van más allá de los títulos legales y registrales de la propiedad previstos en el Código Civil con sus raíces mediterráneas.

Además, el Convenio 169 establece que los gobiernos deberán *“consultar a los pueblos interesados, mediante procedimientos apropiados y en particular a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente”* (Art.6, inciso a), Convenio 169). Y al abordar el tema de la minería expresamente menciona el deber del Estado de *“consultar a los pueblos interesados, a fin de determinar si los intereses de esos pueblos serían perjudicados y en qué medida, antes de emprender o autorizar cualquier programa de prospección o explotación de los recursos existentes en sus tierras”*. Cita-

das disposiciones le reconocen el carácter de sujetos a los pueblos indígenas que va más allá de sólo encontrarse en el territorio nacional, sino de definir su propio destino como pueblo.

En mayo y junio del 2004 se convocaron en el departamento de San Marcos a las primeras dos consultas comunitarias de buena fe en los municipios de Sipacapa y de Comitancillo⁸, basadas en las disposiciones del Convenio 169, así como el Código Municipal y la Ley de los Consejos de Desarrollo Urbano y Rural. Participó toda la población en la consulta y emitió su opinión al respecto de posibles autorizaciones de proyectos industriales de explotación de recursos naturales, como por ejemplo, de minería y otros. Las grandes afluencias a las consultas han reafirmado la necesidad y urgencia de reconocer el derecho a la consulta y de respetar sus resultados. El número de consultas comunitarias realizadas ha crecido significativamente a manera que entre el año 2004 y hasta mayo 2011 en Guatemala se han realizado más de 57 consultas comunitarias – encabezados por Huehuetenango con 30 consultas y San Marcos con 14 – en rechazo los referidos tipos de proyectos de inversión.

A la vez, se registró una feroz oposición de parte de sectores empresariales que vieron sus intereses amenazados al realizar proyectos de inversión en el área rural, emprendieron acciones jurídicas y políticas de dimensiones significativas a fin de detener la realización de consultas comunitarias, menospreciar sus resultados y de asegurar que no lleguen a tener carácter vinculante. Los argumentos jurídicos más frecuentemente expresados en contra de las consultas comunitarias se han concentrado principalmente: en lo formal, que hasta la fecha no se cuenta con una debida regulación interna (de Guatemala) de las consultas comunitarias; que los recursos considerados como bienes del Estado no pueden ser sujetos de decisiones de pueblos indígenas y que los pueblos indígenas no saben lo que es de beneficio para todos – en otras palabras, la visión discriminatoria que las opiniones en contra de la minería supuestamente implicaría una visión de “atraso”, en contra del desarrollo y en contra del bien común.

Mientras tanto, en el Congreso de la República se presentaron varias iniciativas de ley para regular diversos temas: consultas comunitarias, consultas a pueblos indígenas o consultas sobre proyectos de minería. Muy pocas cuentan con los dictámenes necesarios para ser sometidas a consideración del pleno del Congreso. Ninguna ha sido debatida en el pleno. Es inevitable que el Estado reconozca su obligación de respetar a los Pueblos Indígenas, no sólo por ser un derecho internacionalmente reconocido, además porque a lo largo de los desencuentros entre la falta de voluntad política disfrazada de resoluciones jurídicas negativas e iniciativas de ley engavetadas, y masivas movilizaciones en consultas comunitarias, manifestaciones y marchas, ha mostrado que es indispensable buscar consenso a fin de no prolongar la ingobernabilidad en referida temática.

A finales de febrero 2011 el gobierno de Guatemala publicó en el sitio de Internet del Ministerio de Trabajo y Previsión Social la propuesta de un “Reglamento para el Proceso de Consulta de Buena Fe, Libre, Previa e Informada a Pueblos Indígenas en el Marco del Convenio 169 OIT sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes”. A la vez, estableció un plazo de 30 días hábiles para pronunciarse respecto al documento propuesto.

8 Además se efectuó en la misma fecha una consulta comunitaria en el municipio Río Hondo, departamento Zacapa, la cual no se basó en el Convenio 169.

El Acuerdo Gubernativo propuesto establece varias definiciones y principios. De acuerdo al documento, bajo la rectoría del Ministerio de Trabajo y Previsión Social una Comisión de Consulta de carácter temporal, integrada por representantes estatales, de concejos municipales, de COCODES, COMUDES, CODEDES, comunidades lingüísticas, autoridades ancestrales y representantes de particulares se debe buscar “arribar al mayor grado de acuerdo posible entre las partes”. El proceso de consulta iniciaría con la publicación de edictos. Posteriormente a la conformación de la Comisión de Consulta se realizará “la labor de socialización” y seguidamente a la “fase de reuniones de consulta”: En referidas reuniones expondrán varios actores: el interesado en la medida, representantes del Estado y de los pueblos indígenas. Al cerrar la fase de reuniones se dejara constancia de lo actuado en un acta. En caso que hubieran disensos, entonces, “...deberá prevalecer el interés nacional y el bien común, debiendo la autoridad que adoptar la medida, justificar racional y objetivamente por qué no fue posible alcanzar dicho acuerdo, indicar cuales sugerencias u opiniones de los representantes y comunidades indígenas afectadas no pueden incorporarse y las razones que hacen aconsejable la adopción de la medida administrativa o regulatoria...” (Art. 14, inciso c), propuesta de Acuerdo Gubernativo). Es importante tener presente que “el resultado del proceso de consulta, en ningún caso podrá contravenir las facultades del Estado reconocidas en la Constitución Política de la República y la legislación vigente, ni los derechos del solicitante o de los pueblos indígenas, ni tampoco constituye un derecho de veto...” (Art. 14, propuesta de Acuerdo Gubernativo).

Las respuestas de las organizaciones indígenas, campesinas, sindicales y sociales fueron inmediatas, pues rotundamente rechazaron el reglamento, su elaboración y la forma de publicación. Así mismo no se aceptó el hecho que no se haya consultado a las organizaciones ni a las autoridades comunitarias responsables para coordinar las más de 57 consultas comunitarias celebradas hasta la fecha. Los argumentos sustanciales quedaron en segundo plano: un tratado internacional en materia de Derechos Humanos no se regula con un Acuerdo Gubernativo; este no puede asegurar la consulta previa a “medidas legislativas”; no se respetaron los resultados de los 57 consultas ya realizadas; se prohíbe “no” estar de acuerdo; el Estado puede justificar porque ignora la opinión de los Pueblos Indígenas, no al revés, no hay claridad porque a la fase de socialización sigue la fase de reuniones de una comisión con un número limitado de integrantes; entre otros más factores.

A pocos días el gobierno se vio obligado a retroceder y le encargaron al Sistema Nacional de Diálogo Permanente (SNDP) de informar sobre el reglamento planteado. Cuando aquellas autoridades comunitarias que fueron invitadas a los talleres pidieron más tiempo para el estudio y análisis de la propuesta, entonces, efectuaron otro paso atrás, pues, ampliaron el plazo hasta finales de mayo de 2011 para presentar opiniones respecto de la propuesta. Aún así, la metodología empleada para la elaboración de reglamento tampoco le convenció a la Corte de Constitucionalidad, quien amparó provisionalmente a autoridades comunitarias que impugnaron el proceso y el reglamento. Hasta la fecha no existe voluntad política para el respeto a las opiniones de los pueblos indígenas en el reconocimiento de sus opiniones.

II. Principales dinámicas de la institucionalidad agraria

II.1 La deuda histórica de acceso a tierra y deuda agraria⁹

Que los campesinos tengan acceso a tierra es otro compromiso previsto en el ASESА. El tema de la propiedad y acceso a tierra es fundamental para Guatemala, pues la mayoría de los guatemaltecos dependen de la agricultura, en buena medida de propios cultivos y no necesariamente como jornaleros en tierras ajenas. En el ASESА se acordó crear un fideicomiso que *“concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras”* cuyos *“beneficios lleguen a los sectores más necesitados”* y que debe tenerse en cuenta *“criterios de sostenibilidad económica y ambiental”*. Además, ASESА menciona varios tipos de tierras con las que inicialmente se conformará FONTIERRAS: tierra de baldíos nacionales, tierras nacionales entregadas en forma irregular en zonas de colonización, tierras que se adquieran con los recursos que el Gobierno está destinando al FONTIERRA y el FONAPAZ, entre otros más.

En 1997 el nuevo fideicomiso “Fondo de Tierras Acuerdo de Paz” sustituyó el fideicomiso “Fondo Nacional de Tierras FONATIERRA”. Desde entonces el patrimonio fideicometido ha crecido al monto total de Q1,48 mil millones¹⁰, en parte alimentado por donaciones de cooperación internacional – AID, Cooperación Japonesa, CARE y otras – y otra parte del Presupuesto de Ingresos y Egresos del Estado.

Dos años después, a partir de la vigencia de la Ley del Fondo de Tierras, Decreto Número 24-99¹¹, el FONTIERRAS es fideicomitente y el Banco de Desarrollo Rural S.A. BANRURAL es el fiduciario.

Hasta la fecha, la escritura de constitución del fideicomiso ha sufrido un total de nueve modificaciones¹², reformándose de esta manera el capital fideicometido, objetivos, destinos de los fondos, derechos y obligaciones de las partes, honorarios por administración, entre otras disposiciones. Respecto a la categoría de financiamiento, el fideicomiso Fondo de Tierras Acuerdos de Paz es de carácter mixto, es decir, con fines de asistencia crediticia y de financiamiento no reembolsable. Mientras que una de las finalidades es de mantener los fondos del fideicomiso y velar por que haya más fondos para más atención a campesinos pobres, sin tierra o con tierra insuficiente, a la vez, el patrimonio del fideicomiso se reduce por subsidios previstos, por apoyo y asistencia técnica, además de honorarios para la administración por el fiduciario. El plazo del fideicomiso es de 25 años, es decir hasta el 2022, pudiéndose prorrogar. Actualmente FONTIERRAS no sólo tiene el programa de acceso a tierra, sino también el de arrendamiento de tierras y de regularización de tierras.

9 Para mayor información, revisar Revista ¿Hacia dónde vamos? – una mirada desde el campesinado, Pastoral Social de San Marcos, Guatemala, 2011.

10 “Fideicomisos” en web del Ministerio de Finanzas Públicas: <http://www.minfin.gob.gt/> , consultado el 01/09/2011

11 El Decreto 7-2010 del Congreso de la República reformó la Ley a fin de seguir asignando presupuesto a FONTIERRAS.

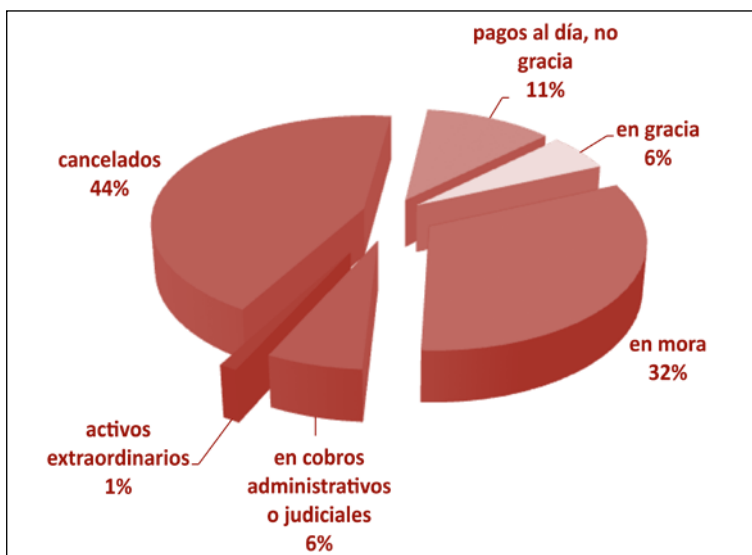
12 “Fideicomisos” en sitio de Internet de BANRURAL S.A.: <http://www.banrural.com/> , consultado el 01/09/2011

II.2 Programa de Acceso a Tierras

Hasta la fecha, el Fondo de Tierras informa de un total de 20,763 familias beneficiadas con la adquisición de 254 fincas con fondos del fideicomiso¹³, desde su creación hasta principios del año 2011. El valor total de las fincas adquiridas a través del así llamado "mecanismo del mercado" es de Q683.9 millones. Para apoyar el inicio del trabajo agrícola en las nuevas finca, se contempla cuatro tipos de subsidios: al crédito, al capital de trabajo, para alimentos y de asistencia técnica. Dependiendo de diversos factores los funcionarios del Fondo argumentaron que sería mejor apostar más a uno u otro tipo de subsidio, la decisión final era responsabilidad de las organizaciones campesinas. Respecto a la asistencia técnica en agosto 2011 FONTIERRAS expresó que "se reconoce que en años anteriores existió esta debilidad en algunos procesos de asistencia técnica y a partir del año 2009 se planteó un nuevo modelo...". Junto con las sobrevaloraciones de fincas no es de sorprenderse que actualmente el 32.3% de todas las tierras accedidas estén registradas en mora, según muestra la siguiente gráfica – el 56.3% no ha podido cancelar sus deudas con FONTIERRAS.

Gráfica No. 1

Situación actual de fincas adquiridas con financiamiento de FONTIERRAS. Años 1997 a 2011



Fuente: Elaboración propia, datos de FONTIERRAS - UIP, Res-No.136-2011 de agosto 2011

13 Para más datos de fincas entregas y arrendamientos concedidos por año consulte el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, op.cit.

Entre 1997 y 2011 sólo 111 fincas han logrado ser canceladas completamente, cabe subrayar que 49 de estas se cancelaron directamente con subsidios de FONTIERRA, es decir, los montos de subsidios fueron iguales al valor de las fincas o mayores. Trece fincas se adquirieron muy recientemente, todavía se encuentran con estado “en gracia”. Únicamente 28 fincas están con sus pagos al día, 82 están registradas como en mora.

En contra de 19 organizaciones se han iniciado o concluido procedimientos por el incumplimiento de pago: en la primera etapa, el cobro administrativo, se registran 14 fincas, dos en etapa de cobros judiciales y tres fincas ya no están a disposición de los campesinos, fracasaron en su intento de acceder a tierra y pasaron a propiedad del fideicomiso¹⁴.

La deuda que afectó a los campesinos les llevó a demandar al FONTIERRAS para buscar soluciones. En marzo 2009 el Fondo aprobó de manera unilateral – sin consultar a organizaciones campesinas – la “Política de Emergencia para la Reactivación Productiva, Renegociación de créditos y Reestructuración de la cartera” que contempla una desacumulación del 100% de recargo por mora y del 99% de intereses acumulados hasta mayo 2009 y el reinicio del cobro de intereses a partir del enero 2011. Una posible renegociación de los créditos se limita a los reglamentos vigentes, respecto a asistencia técnica únicamente se contempla gestionar recursos a nivel interinstitucional o de cooperación externa. En total 144 organizaciones se adhirieron a la política y lograron la eliminación de Q6.0 millones de mora y una desacumulación de Q75.7 millones a un monto de intereses restante de Q764.8 mil (favor revisar si son millones o miles en esta cantidad); el momento de deuda de capital no ha cambiado.

Hasta la fecha se desconoce si alguna organización haya logrado la modificación de su contrato de crédito más allá de la descumulación de intereses, implicando que se mantienen los saldos de capital.

La búsqueda de una solución integral tiene que considerar las características de las fincas adquiridas, mientras que todos recibieron algún tipo de subsidios, sin embargo, los valores de las fincas fueron mucho más elevados para los que no han podido cancelar sus deudas, en comparación: las fincas pendientes a cancelar registran un precio por hectárea 5.6 veces mayor que los que ya cancelaron sus créditos. Igualmente parece haber desproporcionalidad en el caso de los subsidios: Al grupo de los que ya cancelaron sus fincas, los subsidios se les cubrieron el 60.8% del valor de las fincas, mientras que para las fincas no canceladas sólo representan el 28.1%.

14 Pasaron al fideicomiso las fincas de: Empresa Campesina Asociativa Nacimientos de Aguas Vivas de Santa Rosa, Comité de Mujeres Pobres y Desamparadas de Izabal y la Asociación Campesina Luchadores por el Futuro de Escuintla. Están en la etapa antes de pasar al fideicomiso, registrados como “en cobro judicial”: Comité de Desarraigados Tercera Lotificación de El Petén y la Empresa Campesina Asociativa ECA Nueva Candelaria de Quetzaltenango.

Cuadro 1

Comparación entre fincas canceladas y fincas pendientes de cancelar
En este cuadro sugiero se agreguen dos filas más para separar los porcentajes
y en el valor de la hectárea no hay porcentajes

	Canceladas	%	Pendientes	%	TOTAL
Número de fincas	111	43.7%	143	56.3%	254
Número de familias	5,537	26.7%	15,226	73.3%	20,763
Extensión total (hectáreas)	47,559 ha	50.5%	46,691 ha	49.5%	94,250 ha
Valor total de fincas	105,977,505.5	15.3%	587,719,005.67	84.7%	693,853,759.10
Valor por hectárea	2,228.34 / ha	n/a	12,587.42 / ha	n/a	
Subsidios al crédito	64,438,793.33	28.0%	165,342,788.10	71.9%	229,938,829.37
Capital pagado por campesinos	41,538,712.16	35.3%	76,205,900.57	64.7%	117,744,612.73

Fuente: FONTIERRAS a través de UIP, Res-No.136-2011 de agosto 2011

Desde hace varios años las organizaciones campesinas están urgiendo una solución de la deuda agraria. Las respuestas dignas y correspondientes a los Acuerdos de Paz se exigieron inicialmente de manera individual y de parte de plataformas de organizaciones campesinas: CNOOC, Plataforma Agraria, CCDA y otras organizaciones. Posteriormente se conformó la Alianza de Organizaciones Indígenas y Campesinas para la Resolución de la Deuda Agraria por la: Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOOC), Coordinadora Nacional Indígena y Campesina (CONIC), Comité de Unidad Campesina (CUC), Comité Campesino del Altiplano (CCDA) y Plataforma Agraria. Desde el 2009 se está promoviendo la propuesta de pagar el 25% del capital que se adeuda por amortizaciones en efectivo, mientras que el 75% se redujera el capital adeudado por concepto de compensación que hace el Estado por las obligaciones que dejó de cumplir en el marco del Programa de Acceso a la Tierra.

FONTIERRAS, en vez de dialogar y consensuar la solución para la problemática el Consejo Directivo, irrespetando el espíritu de participación de los Acuerdos de Paz, redactó y aprobó en abril 2011 la "Política de Reestructuración Social de la Deuda del Programa de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras". Un componente medular parece ser lo referido a procedimientos jurídico-administrativos que contempla diversos mecanismos coercitivos: la ejecución del crédito completo o parcial, transmisión de la deuda y de la propiedad, pago por cesión de bienes a favor del fideicomiso, renuncia de derechos de copropiedad y la modificación de créditos para casos especiales, por ejemplo, casos fortuitos con pérdida parcial de su área, entre otros. El interés principal parece ser de asegurar que los beneficiados de fincas estuvieran organizados y con personalidad jurídica, pues esto permitiría la aplicación de mecanismos administrativos y judiciales para recuperar el capital o las fincas. La modificación de los créditos y de contar con más créditos para proyectos productivos, parecen secundarios.

II. 3 Programa de Arrendamiento a Tierras

A partir del año 2004 el FONTIERRAS inicia con apoyo crediticio y de subsidios para arrendamiento de tierras por un año, registrando un total de 282,630 créditos. Desde el punto de vista de la sostenibilidad económica y ambiental se califica de inadecuada la modalidad de arrendamiento de tierras, siendo otra modalidad de asistencialismo agrario, a la par de la entrega de fertilizante y otras manera de crear dependencias.

Preocupa además que de Q409 millones en créditos en los años 2004 al 2010 Q121.7 millones siguen sin cancelar, es decir que no se ha logrado recuperar el 29.76% del monto total de los créditos – cabe resaltar que se observan tasas semejantes de 23% al 29% de insolvencia no importando el año, si se cobrara intereses o no, o, si se pagaba subsidio o no. En conclusión, ni bajo la modalidad de arrendamiento a los campesinos les ha sido posible cancelar sus respectivos créditos. Finalmente debe subrayarse que el arrendamiento no resuelve el problema del acceso a tierra que los campesinos no son propietarios de sus medios de producción – compromiso adquirido por el Estado con los Acuerdos de Paz y la Ley Marco de los Acuerdos de Paz.

A modo de conclusión, a 15 años de la celebración de los Acuerdos de Paz, el FONTIERRAS no ha llenado las expectativas por varios motivos: El banco de tierras no ha sido conformado inicialmente de las diversos tipos de tierras mencionados en el ASES, pues, únicamente se ha estimulado el “mercado de tierras” a través de montos significativos de créditos, en un contexto de estudios técnicos insuficientes, en varios casos con nexos de intereses con terratenientes que vendieron sus tierras a precios sobrevalorados y/o con condiciones insuficientes de las fincas, por ejemplo, careciendo de nacimientos de aguas o similares. Finalmente, el volumen mayor de crédito disponible se constituye en una burbuja al mercado de tierras que no se sustenta en que las tierras sean económicamente más atractivas, por ejemplo, por mayores rendimientos para los compradores y endeudados... La cantidad de deuda indica que ya estalló la burbuja, ¿Cuándo lo reconocerá el Estado?

III. La violencia y los muertos en nuevos desalojos

Desde que el autodenominado gobierno socialdemócrata asumió el tema de los desalojos, aparentemente, han perdido ligeramente su importancia. No así en marzo del año 2011 cuando un tribunal de Cobán le otorga el desalojo al ingenio Chabil Utzaj S.A., propiedad de la familia Widmann, en contra de 14 comunidades del valle de Polochic. De acuerdo a los relatos de los campesinos maya-qeqchies, expulsados de sus territorio, en una mesa de negociación ya se había acordado la salida pacífica de las comunidades, esperando únicamente poder recoger la cosecha para no perder los frutos de su arduo trabajo. Esto ya no pasó, no se cosechó y tampoco se respetó el sagrado alimento, porque la maquinaria de la empresa pasó por la milpa a fin de destruir la siembra y además quemaron las humildes viviendas de los campesinos.

Mientras que es cierto que la orden de desalojo se dictó en un tribunal de Cobán, es decir, en el organismo judicial, no obstante, el desalojo se acompañó de parte de un contingente de dimensiones considerables: un aproximado de 2,000 elementos efectivos del ejército y policías – indudablemente, el número elevado de elementos de seguridad pública es un indicador del aval de parte del organismo ejecutivo.

Como si no fuera suficiente, en el presente caso hubo actuación indebida de particulares, conscientemente tolerada por autoridades públicas: en muchos momentos el desalojo se dirigió por parte de los interesados agroempresarios quienes indicaron en dónde se tenía que destruir, qué casitas y qué cultivos. Además, se denunció que personas particulares pagadas por la empresa se vistieron con uniforme de seguridad pública para actuar en el desalojo.

Lamentablemente el listado de violaciones e injusticias cometidas no termina con esto: porque además cobró la vida de varias personas: Antonio Beb Ac el 15 de marzo, Óscar Reyes, el 21 de mayo y de Margarita Chub Che, el 4 de junio, todos asesinados en el 2011¹⁵.

El Valle del Polochic es conocido por ser un espacio de fuertes conflictos históricos – el más destacado, sin lugar a duda, ha sido la masacre de Panzos el 29 de mayo 1978, también titulada como última masacre colonial: por intereses de terratenientes se asesinaron aproximadamente 160 campesinas y campesinos que demandaron el cumplimiento de derechos laborales – sin que al general responsable se le hubiera condenado por los atrocidades cometidas. Las tensiones actuales alrededor de las tierras en el Valle de Polochic son una versión actualizada de violaciones de parte de terratenientes que invocan con orgullo su origen extranjero en contra de comunidades maya-q'eqchies. A la vez, representa la forma más concreta la pugna sobre el destino de la tierra: a favor de agroindustrias de palma africana, de caña de azúcar y con el afán de comercializar agrocombustible – son dos visiones muy distintas con sus vínculos en cuanto a orígenes, culturas, relación con la tierra y madre naturaleza, así como el enfrentamiento de una visión agro-explotadora a una economía de subsistencia.

Lamentablemente esta violación al derecho a la alimentación no fue la única: En la referida zona del valle de Polochic, sigue habiendo violencia, en la actualidad de parte de particulares cercanos a fincas que amenazan e intimidan a los campesinos.

En otras regiones del país también se han dado desalojos, por ejemplo, a finales de julio 2011 en la finca Los Cafetales, en Santa Cruz Muluá, Retalhuleu muriendo el campesino Sergio de León. Y el último desalojo más grande se realizó el 24 de agosto 2011 en la Sierra Lacandona en contra de 300 campesinos quienes posteriormente solicitaron asilo político al gobierno de México, pues altos funcionarios del gobierno los criminalizaron indiscriminadamente de tener supuestos nexos con el narcotráfico lo que a criterio de autoridades guatemaltecos sería suficiente para justificar el desalojo.

En marzo del 2011 el gobierno de Álvaro Colom no limitó su actuación a la ejecución de desalojos con numerosos policías y militares, además, de manera ofensiva publicó un comunicado en medios escritos y radiales, en los cuales el gobierno acusó y denunció que *"...algunas organizaciones sociales de comportamientos radicales han recurrido de manera sistemática a la implementación de medidas de hecho, incluyendo bloqueos de carreteras, toma de instalaciones públicas, toma de rehenes, promociones de no pago de servicios públicos..."*. Y sigue afirmando que el gobierno *"...tiene la obligación legal y moral de detener esta ola creciente de acciones ilegales que ponen en gravísimo riesgo la gobernabilidad del país"*. Como medidas inmediatas el

15 Marielos Monzón: Otra vez el Polochic. Prensa Libre 16/8/2011, Pág.18

Ejecutivo anunció implementar desalojos, capturas relacionadas con medidas ilegales y de hecho, así como congelar espacios de diálogo. Debe tenerse presente que esta postura confortativa del gobierno va de la mano con permanentes suspensiones de garantías constitucionales durante la gran mayoría de su administración, justificando que sea por diversos motivos: sequía, inundaciones, violencia, etcétera. – no obstante, siempre limitando diversos derechos y comúnmente la libertad de reunión y de manifestación, entre otros.

III.1 Casos ejemplares de conflictividad agraria acompañados por la Pastoral Social de San Marcos

En el marco del proyecto *“Incidencia para la resolución de conflictividad agraria, laboral y ambiental en comunidades campesinas e indígenas”* la Pastoral Social de San Marcos está apoyando once conflictos de carácter agrario, laboral y ambiental. En el presente apartado se describen a modo ejemplar dos casos caracterizados por actuaciones deficientes de instituciones públicas, discriminando de esta manera a comunidades maya-kiche’s.

a) Caso Llanos de la Cruz y las decisiones erróneas de FONTIERRAS

Uno de los casos acompañados afecta a la Aldea Llanos de la Cruz, comunidad cercana a la cabecera departamental de Quetzaltenango. Como práctica social y común, hace más de un siglo se le adjudicó al Hospital Regional de Quetzaltenango un terreno de 26 cuerdas, según datos registrales ubicados en el lugar denominado “Chuiipis”, suponiéndose un futuro uso preferente con fines de salud o, en su defecto, para fines sociales. Sin embargo, ni el hospital y tampoco el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social le han dado el respectivo uso. En los años ‘80 las propiedades de instituciones públicas pasaron a propiedad de la Nación.

A principios de los ‘90 un grupo de 68 personas inicialmente se acercó al Instituto Nacional para la Transformación Agraria (INTA) y posteriormente al FONTIERRA, solicitando la adjudicación de estas 26 cuerdas de terreno. A pesar de que la Ley del Fontierras establece como sujetos beneficiarios a campesinos sin tierra o campesinos con insuficiente tierra, un número relevante de los integrantes del grupo solicitante no son ni empobrecidos y tampoco campesinos, sino, trabajadores de instituciones públicas. Aparentemente ninguno de los funcionarios de FONTIERRA se dio cuenta de este hecho, y tampoco que posteriormente comenzaron a identificarse como autoridades de una supuesta comunidad “Chuiipis”, pues según informó la municipalidad de Quetzaltenango, no existe ni ha existido ninguna comunidad con este nombre. Tras llevar trámites por cierto tiempo, en el año 2003 FONTIERRAS decidió adjudicar la finca a favor de los solicitantes, pidiendo una cuota de Q 2,327.07 por cada persona. El referido pago lo efectuaron al contado los interesados en el momento de suscribir el convenio con FONTIERRAS y de celebrar la escritura pública, recibiendo en este mismo instante los títulos de las tierras, pudiéndose de esta manera registrar las tierras en al Segundo Registro de la Propiedad a su favor.

En el momento que los interesados tratan de tomar posesión del terreno, la comunidad de Llanos de la Cruz se alertó sobre la intención por parte de este grupo de beneficiados por FONTIERRAS, terreno que a la comunidad le ha servido para fines sociales a lo largo de muchas décadas por

uso común. La población comunitaria se mostró muy preocupada y molesta con el FONTIERRAS y con los interesados que buscan lotes para la construcción de viviendas o negociar con los inmuebles, y expresan su descontento pidiendo a los interesados que no insistan en entrometerse de manera irrespetuosa en la comunidad con la cual nunca han tenido vínculos ni buscado un diálogo respetuoso.

El mencionado desencuentro entre la comunidad maya-kiche' y quienes lograron tierras a través de diversas falsedades reafirman y refortalecen a ambas posturas: la comunidad decidida que no aceptará la injusticia de entregar una tierra con actual uso comunitario y de parte de los beneficiados el que no cederán sus títulos. Mientras que los unos buscan recursos administrativos y jurídicos para revertir la decisión de FONTIERRAS los otros invocan haber sido víctimas de coacción – una estrategia común de penalizar conflictos agrarios. Finalmente los beneficiados abiertamente violan la disposición del convenio con FONTIERRAS que impide dividir las 23 cuerdas y de no venderla para beneficios individuales.

Por el momento las actuaciones de la comunidad no han prosperado por dos motivos principales: por un lado, el FONTIERRAS invoca que ya no tendría mecanismos legales para actuar, pues, de acuerdo a ellos ya se entregaron los títulos lo que implica que el Fondo ya no puede hacer nada más. Por otro lado, la institución pública expresó en varios momentos que la comunidad Llanos de la Cruz formalmente no sería parte interesada, pues no ha sido propietario de las tierras en juego – este argumento está abiertamente en contraposición al Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales que exige aplicar el concepto de territorio en el sentido de *“la totalidad del hábitat de las regiones que los pueblos interesados ocupan o utilizan de alguna otra manera”* (Art.13, Convenio 169) y no de un análisis legalista limitado que además se les desconoce el carácter de sujeto colectivo a la comunidad maya-kiché.

Mientras tanto la Procuraduría General de la Nación (PGN) ha expresado su disposición de informarse sobre el caso. En mayo 2011 la comunidad Llanos de la Cruz presentó una petición ante el Fondo de Tierras exigiendo que se aclare si el FONTIERRA formalmente ya dio aviso al Segundo Registro de la Propiedad sobre la entrega de las tierras a favor del grupo de individuos y en caso que sí, trasladar el expediente a la PGN, pues, entonces la PGN debería resolver sobre las peticiones y recursos presentados por Llanos de la Cruz. Este proceso sigue experimentando desesperanzas y discriminaciones hacia autoridades de la comunidad indígena-maya-kiche' y de sus vecinos, antes y hasta que se reconozcan los errores del pasado.

b) Finca El Polígono y la aspiración de CONAP a tierras adscritas

En el Valle de Palajunoy, Quetzaltenango la Asociación Pro-Tierra Sembrador Chuipache busca el reconocimiento de sus derechos. Las 98 familias miembros viven en cuatro comunidades: Chuicaracoj, Llanos del Pinal, Xecaracoj y Xepache. Tienen en común la trayectoria de cultivar un terreno en las faldas del volcán Santa María que sus familiares han venido trabajando desde hace un siglo. A pesar de la vocación agrícola de las tierras y de los campesinos, en 1965 las familias sufrieron un duro golpe cuando el Ejército amenazó y obligó a los campesinos para que le cedieran la propiedad de la finca que cultivaran. Sólo en el contexto del conflicto armado y de

la violencia institucional estatal es entendible que tuvieron que entregar las tierras a las fuerzas armadas. Otro grupo de los asociados de la Asociación Pro-Tierra Sembrador Chuipache tenía pequeñas propiedades colindantes con la finca en juego, hasta que se decidieron vender para no tener propiedades colindantes con las fuerzas armadas de aquel momento.

Avanza la negociación de la paz, en 1995 los campesinos decidieron solicitar a las autoridades de la zona militar de Quetzaltenango el derecho de cultivar las tierras. Fue hasta entonces que se celebraran contratos de manera individual entre los campesinos y el coronel de la zona, implicando un pago de Q30.00 por cuerda cultivada. Aceptaron a pesar de tener que retirarse mientras que el Ejército practicaba tiro. Otra limitante ha sido el no poder prever cultivos interanuales o construir viviendas en la finca. En el año 2004 se desactivó la zona militar de Quetzaltenango y con ello, se desaparecen los comandantes, los interlocutores con quienes los campesinos habían negociado el alquiler de las tierras.

Mientras que los campesinos dependían de los cultivos en la finca formalmente registrada a favor de la Nación y adscrita al Ministerio de la Defensa, a la vez, ellos siguieron con sus gestiones bajo otra modalidad: a fin de fortalecer su posición en las negociaciones, formalizaron los lazos de coordinación y constituyeron en el 2004 la Asociación Pro-Tierra Sembrador Chuipache ASOTI-SECH, la cual presentó varias solicitudes ante diversas autoridades, entre estos: el Ministerio de Defensa Nacional, el Presidente de la República, la Dirección de Bienes del Estado del Ministerio de Finanzas Públicas, FONTIERRAS y la Secretaria de Asuntos Agrarios (SAA).

Sin embargo, sus gestiones no han prosperado. Dos factores han cambiado: primero, desde hace algunos años la municipalidad está depositando la basura del municipio en la finca vecina a la tierra de interés. Y el punto mucho más relevante, en 1998 se estableció el Área Protegida Parque Regional Municipal Saqb'e, incluyendo en el amplio polígono de 5,661.45 hectáreas también una parte de la finca de interés. Con esto apareció un nuevo actor en el escenario, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas, (CONAP).

Otro actor relevante ha estado presente desde el regreso en el 1995 pero cuya relevancia había sido subestimada por cierto tiempo: el Comité de Agua de Chuicaracoj, una comunidad de unas 30 familias, siendo la mitad miembros de la Asociación Pro-Tierra Sembrador Chuipache. La referida comunidad es la geográficamente más cercana a la finca de interés, y tiene, con el Ejército, desde el año 1990 un acuerdo respecto al agua que nace dentro de la finca, el referido acuerdo se celebró en presencia del entonces alcalde municipal Ingeniero Omar de León Argueta y el General de Brigada Guillermo Enrique Rodríguez Menéndez. En el acta celebrada en esta ocasión se estableció el derecho del uso y aprovechamiento de agua a favor de la comunidad Chuicaracoj, sin embargo, el inciso B del punto segundo establece el límite del derecho concedido: *"...que del aprovechamiento del agua del nacimiento ubicado en la finca ya descrita, tendrá uso preferente y en la cantidad que se requiera la finca ya descrita o sea la propietaria del nacimiento de agua, tanto para surtir su requerimiento presente como lo que necesite en el futuro..."*. El referido acuerdo nunca llegó a tener carácter formal, pues, no se celebró una escritura de servidumbre, el instrumento común para ceder y reconocer este tipo de derechos.

Probablemente por el número incrementado de actores en el caso los mismos comenzaron a sentir sus intereses amenazados: algunos funcionarios del CONAP, por ejemplo, expresaron que la finca bajo ninguna circunstancia podría ser destinado a fines de agricultura, invocando un Acuerdo Presidencial del año 1956 que declaraba a los volcanes hasta el 30% del desnivel como zonas de veda definitiva. Algunos integrantes del Comité de Agua de Chuicaracoj, por otro lado, denunciaron a asociados de Pro-Tierra Sembrador Chuipache de una supuesta tala inmoderada de árboles y animó a la zona militar de Huehuetenango de denunciar a los campesinos de la usurpación de la finca. La Asociación, a su vez, exigió recibir toda la finca sin cláusula alguna que podría limitar su posible uso. En este contexto el CONAP planteó que no se trataría de acceso a tierra o de devolución de tierra, sino de un conflicto entre el Comité de Agua de Chuicaracoj y los campesinos de la Asociación – y plantearon que existiera sólo una única solución: adjudicar la tierra a favor de CONAP quien lo administrara.

La propuesta de la oficina regional del CONAP es poco común por diversas razones: Primero, a pesar de cuestionamientos fundamentados de parte de la Pastoral de la Tierra, mantiene la opinión que la finca es parte de una zona de veda definitiva, sin que aclararen hasta dónde llegaría esta zona. Igualmente insistieron en la importancia de una zona de amortiguamiento. El primero, la zona de veda definitiva, no alcanza la finca, lo segundo no existe para el Parque Regional ni para la zona de veda definitiva de los volcanes. De hecho, en ningún momento la delegación regional de CONAP se preocupó por las dimensiones de la finca que corresponden al área protegida y la parte fuera del alcance de esta. Y cuando la Pastoral de la Tierra pidió la respectiva información, entonces, se le sugirió a que Pastoral de la Tierra solicitara estudios técnicos en las oficinas centrales del CONAP. Sorprende además que el CONAP no propusiera la adjudicación de la finca a favor de la municipalidad de Quetzaltenango, ya que parques regionales comúnmente se constituyen en tierras municipales.

Hasta la fecha la Dirección de Bienes del Estado, no ha resuelto sobre el procedimiento, sin embargo, ya señaló que probablemente seguirá a las recomendaciones de algunos funcionarios de la oficina regional del CONAP. En mayo 2011 la Asociación Pro-Tierra Sembrador Chuipache planteó un memorial que subrayó los sesgos existentes de los informes de algunos funcionarios regionales del CONAP, a pesar de ser difícilmente predecible cómo reaccionaría la Dirección de Bienes del Estado del MINFIN, el CONAP central y CONAP regional, se espera que se cumplan las aspiraciones de la Asociación Pro-Tierra Sembrador Chuipache y del Comité de Agua de Chuicaracoj, gozando ambos de derechos individuales y colectivos de los pueblos indígenas.

IV. Las consecuencias para la seguridad alimentaria y nutricional

La tierra es una de las partes de la naturaleza con mayor relevancia para asegurar el derecho a la alimentación. Actualmente extensiones considerables de la tierra se destinan a cultivos de palma africana, caña de azúcar, entre otros. Es indispensable asegurar la tierra para cultivos de consumo humano: maíz, frijol, verduras y muchos otros, alimentos que crecen principalmente en tierras de los campesinos – muchos tienen insuficiente tierra o no cuentan con la posibilidad de cultivar. Es indispensable contar con un mecanismo de reorganizar la tierra, algunos hablan de “democratizar la tenencia de la tierra”, otros de reforma agraria.

La necesidad de ofrecer acceso a tierra a campesinos empobrecidos es reconocida como obligación del Estado en los Acuerdos de Paz, proponiendo al Fondo Nacional de Tierras FONTIERRAS como institución encargada de ello. En teoría, la propuesta contempló diversas modalidades – en la práctica, FONTIERRAS se limita al “modelo de mercado”, facilitando créditos para que los campesinos financien por sus propios medios la democratización de la tenencia de tierra. Por no contar con apoyo técnico adecuado la apuesta se convirtió en nuevo problema: tres de cada cuatro de las 20,763 familias que accedieron a tierra no pueden pagar la deuda. En este contexto las tierras hipotecadas se han vuelto un endeudamiento de los campesinos y una amenaza de futuros desalojos. Hay varios planteamientos para resolver la deuda agraria, sin embargo, las políticas públicas aprobadas por el FONTIERRAS no han sido consensuadas.

Por aparte existe otro programa gubernamental llamado “Atención a casos en conflictos de tierra en situación de vulnerabilidad” que apenas atendió un 8% de las familias registradas en el Programa Acceso a Tierra del FONTIERRAS, limitándose a casos muy específicos. En los últimos cinco años, FONTIERRAS también previó un Programa de Arrendamiento de Tierras el cual no ofrece la opción de adquirir la tierra sino sólo de cultivar un año en tierras ajenas. Se concluye que no hay políticas públicas funcionales de acceso a tierra y tampoco para resolver la deuda agraria que favorecieran el derecho a la alimentación.

Además de los problemas de atender la nueva demanda a tierra, tampoco hay seguridad jurídica sobre tierras que ya están en posesión de comunidades. Según datos oficiales, en los últimos cinco años se ejecutaron 115 desalojos. El problema se agudizó a principios del 2011 cuando el Gobierno de Álvaro Colom se prestó a justificar desalojos caracterizados por exceso de fuerza, muertes violentas y la actuación de actores privados en los desalojos. En la mayoría de los casos los desalojos se motivan en el interés empresarial de destinar tierras a agronegocios. Comúnmente la población desalojada queda desamparada, culminando en un caso del 2011 en que los campesinos pidieran asilo político a México.

En varios casos el problema de desalojos se debe a que comunidades indígenas viven en fincas históricamente atendidas como “accesorios de la finca” y no reconocidos como comunidades indígenas. El Convenio 169 de la OIT reconoce la importancia de tierras y territorios de los pueblos indígenas así como de consultar a los pueblos indígenas sobre acciones que les podría afectar, sin embargo, en los últimos años la presión de actividades empresariales para la explotación de recursos naturales sobre las comunidades indígenas se ha aumentado, especialmente la construcción de hidroeléctricas y de explotación de minería de metales. Para el Estado, las 58 consultas comunitarias de buena fe realizadas hasta la fecha no son vinculantes, ni pretende reconocerlas. La falta de seguridad jurídica se refleja también en que sólo en muy pocos casos excepcionales se reconoció legalmente las tierras comunales de pueblos indígenas, mientras que la mayoría sigue siendo registrada como municipales o tierras en copropiedad.

Hasta la fecha Guatemala carece de legislación en materia de desarrollo rural. A pesar de esfuerzos coordinados entre diversos sectores, especialmente de campesinos e indígenas, sin embargo, falta voluntad política de aprobar la iniciativa de ley 4084 y de implementarla. La política de desarrollo rural aprobada por el Organismo Ejecutivo no ha llegado a niveles significativos que mejoren sustancialmente las condiciones del derecho humano a la alimentación, mientras tanto el campesinado está condenado a esperar más tiempo hasta que sus derechos estén reconocidos.

Conclusiones

- La iniciativa de ley 4084, Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral, una vez más fue víctima de una política dilatoria que busca no aprobar un marco legal que favorece a campesinos empobrecidos. Las organizaciones campesinas confirmaron su disposición de apoyar un marco legal más equitativo y durante años realizaron sendos viajes a reuniones en la ciudad capital para “dialogar”. En el contexto de nuevas autoridades que asumirán sus cargos a principios del año 2012 se deberá esperar para conocer de qué manera se logrará incluir la iniciativa en la agenda legislativa.
- En febrero 2011 el ejecutivo presentó su propuesta de un “Reglamento para el Proceso de Consulta de Buena Fe, Libre, Previa e Informada a Pueblos Indígenas”. Lamentablemente la elaboración no se ha caracterizado por el respeto hacia los Pueblos Indígenas. El tipo de instrumento propuesto no es idóneo y tampoco convence en cuanto a los planteamientos contemplados, pues, no se reconocen las consultas comunitarias ya efectuadas. Aún en este contexto adverso de racismo y discriminación los Pueblos Indígenas han reafirmado estar dispuestos a defender su territorio y dignidad.
- La administración saliente de Álvaro Colom parece haber perdido la oportunidad de resolver la problemática de la deuda agraria en su último año de gobierno. En las condiciones actuales reales ni el acceso a tierra y tampoco el arrendamiento son capaces de generar condiciones para que los campesinos puedan cancelar su crédito, por completo. La deuda agraria evidencia una vez más la deuda política que tiene el Estado guatemalteco con las y los campesinos del país respecto a su derecho a la alimentación.
- En el año 2011 el autodenominado gobierno social-demócrata levantó las armas en contra de población campesina indefensa y además, no le impidió a empresas particulares actuar en contra de campesinos indefensos. Con cientos de elementos de ejército y PNC se ejecutaron varios desalojos y se destruyeron las cosechas de varias comunidades. Las resoluciones judiciales fueron implementadas con crudeza y, además de implementar de manera desmedida las órdenes judiciales, el gobierno no tardó en emitir un comunicado acusando a organizaciones indígenas, campesinas y sociales que demandan el respeto de sus derechos.
- Los conflictos agrarios, laborales y ambientales acompañados por la Pastoral Social de San Marcos no han sido considerados con respeto por el gobierno actual. No se han reconocido ni los derechos humanos existentes y tampoco errores de instituciones públicas en momentos del pasado reciente.

Recomendaciones

Recomendación general

- A fin de lograr el cumplimiento del derecho a la alimentación es indispensable democratizar la tierra y los territorios en todas sus dimensiones: desde el marco regional, el tema de la tenencia, la forma de atender los conflictos y muchas más. Urge implementar los Acuerdos de Paz

Recomendaciones específicas

- Al nuevo Congreso de la República, que reconozca su papel histórico en cumplir con los compromisos del Estado de mejorar las condiciones de vida en el área rural y que se apruebe con urgencia nacional la iniciativa de ley 4084, Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral, sin más tácticas dilatorias. El Estado debe destinar el presupuesto necesario para implementar las políticas de desarrollo rural, cumplir su papel en la resolución de la conflictividad agraria, laboral y ambiental, previendo instituciones dotados de presupuestos y mecanismos idóneos para solventar las diversas problemáticas pendientes. No debe seguir permitiendo la violación a los derechos de campesinos e indígenas.
- Al Estado; que respete el derecho colectivo de los Pueblos Indígenas al ser consultados sobre decisiones que les podría afectar y se reconozcan las consultas comunitarias de buena fe ya efectuadas. Las lecciones aprendidas permitirán concluir en buenas prácticas y determinar sobre la necesidad de un marco regulador. Toda acción emprendida debe caracterizarse por reconocer el papel decisorio de los Pueblos Indígenas.
- Realizar una revisión crítica de la política actual de acceso a tierra y dar una propuesta viable para resolver la deuda agraria. Es urgente rescatar el carácter social que le atribuyen los Acuerdos de Paz al FONTIERRAS, en vez de ser otro banco inmobiliario rural más, debe buscar la transformación rural pendiente desde hace siglos.
- En lugar de desalojos y violencia en contra de las y los campesinos, debe respetarse el derecho a la alimentación de los más necesitados. Deben perseguirse penalmente los autores de los asesinatos sucedidos en los desalojos así como del uso excesivo de fuerza. Es indispensable resolver la conflictividad agraria, laboral y ambiental con diálogos caracterizados por respeto y partiendo de los derechos humanos de los campesinos.



DIRECTRIZ 8B

Tierra

Helmer Velásquez*
CONGCOOP

Se debería promover y proteger la seguridad de la tenencia de la tierra, especialmente de los sectores vulnerables, mediante una legislación que proteja el derecho a tener tierra.

Según convenga, se deberían estudiar la aplicación de medidas que permitan avanzar en la Reforma Agraria para mejorar el acceso de las personas pobres y las mujeres a los recursos.

Se debería poner especial atención a la conservación y utilización sostenible de la tierra, además a la situación de las comunidades indígenas.

Promover que la población acceda a la tierra de una forma progresiva, reconociendo a la tierra como fuente de empleo, de alimento y como medio de desarrollo social

* Director Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP

Introducción:

Este informe. Contrasta el contenido de la Directriz voluntaria, número 8 de FAO sobre el derecho a la Alimentación y la política de acceso a tierra para los campesinos pobres en Guatemala. Para ese efecto se presentan rasgos históricos del problema, la respuesta punitiva del Estado –hoy-, ejemplificada con datos sucintos de tres casos, que involucran desalojo y muerte de campesinos. Señalamos las respuestas sociales al problema, particularmente lo pactado en los Acuerdos de Paz y un balance de resultados de la aplicación o inaplicación de los mismos.

Hacemos un brevísimo repaso de la Legislación concernida al acceso a la tierra y un señalamiento de lo complejo que se torna el acceso mismo por vía la vía expropiatoria, que aunque aceptada por la Constitución Política de la República, su desarrollo en la Ley ordinaria y la actitud política del Estado, hace prácticamente imposible su aplicación.

Para concluir –este informe- refiere datos de las políticas por campesino durante la presente gestión gubernamental.

I. Elementos Centrales del Problema Agrario en Guatemala:

I.1 Una pincelada de historia:

Llegados los Europeos, a estas tierras y no encontrar ricas vetas de oro, que facilitarían su enriquecimiento “se conforman” con acumular capital a partir de la apropiación de la tierra indígena y de estos, como esclavos. La cita de la Bula, papal –Inter Caeteras, de 1493- expedida ha pedido de los Reyes de España, deja en clara la pretensión:

“Por donación de la Sante Sede Apostólica y otros justos y legítimos títulos, somos Señor de las Indias Occidentales, Islas y Tierra firme, del Mar Océano, descubiertas y por descubrir, y están incorporadas en nuestra Real Corona de Castilla”.¹

¹ Citado en Palma Gustavo, Taracena Arturo, Baumaister Eduardo, Cambios en la tenencia de la tierra: tendencias históricas, PNUD, Guatemala 2004 página 19.

Para consolidar “su nueva propiedad”, surgen a posteriori las instituciones del: repartimiento, la encomienda, y los mandamientos, que garantizan el trabajo esclavo de la población.

La situación no varía, con el advenimiento de la independencia, únicamente se “legalizo” el despojo de la tierra, para ese efecto los gobiernos liberales, herederos de los conquistadores –nacidos en estas tierras: “arremetieron contra la gran terrateniente de la época, la Iglesia Católica y contra la propiedad comunal indígena y para lo cual prepararon una legislación adecuada a tales fines...se emite el Decreto 104 (1873) que nacionaliza la propiedad de la Iglesia y el decreto 170 (1877) aboliendo el censo enfiteúutico mediante el cual se concedían derechos ad-perpetuam de ocupación al arrendatario”².

La historia del despojo se prolonga hasta nuestros días, tal y como afirmara el informe de Amnistía Internacional “Guatemala ¿Tierra de Injusticia?” -2006-: “La lucha por la tenencia de la tierra ha sido un fenómeno permanente en la historia de Guatemala. Desde los tiempos de la conquista hasta la actualidad, la pobreza y marginación de la población indígena, en un país donde la mayor parte de la tierra esta concentrada en manos de unos pocos, ha generado disputas sobre la tierra. La conflictividad agraria en la actualidad tiene hoy las mismas características que presentaba hace cien años y, en particular, las mismas raíces de injusticia que dieron origen al conflicto armado interno...que cobró la vida de más de 200,000 guatemaltecos y guatemaltecas”.

Esta conformación histórico social guatemalteca, ha determinado que una de las más profundas atrofias al desarrollo sea, -justamente- el acceso y tenencia de la tierra. Desequilibrio que es y ha sido fuente de ignominia e inequidad, tal y como lo afirma la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas CNOC “El tema agrario constituye el eje de los obstáculos para el desarrollo humano en Guatemala. A su alrededor se articulan los factores que impiden la consolidación de la paz y la construcción de una sociedad democrática, equitativa y multicultural. El racismo, la exclusión social y el desarrollo desigual, entre otras realidades, tiene su origen en un modelo basado en la apropiación de la tierra y el trabajo de las poblaciones indígenas del país”³

1.2 Que tenemos ahora:

La tierra está al centro y sintetiza el carácter del Estado Nacional: concentrador y excluyente. A la fecha: “El índice de Gini referido a la concentración de la tenencia y propiedad de la tierra es el segundo más alto en América Latina, y de acuerdo al último Censo Nacional Agropecuario es 0.84, lo cual se manifiesta en el hecho de que 92.06 % de las y los pequeños productores ocupan el 21.86 % de la superficie, mientras el 1.86 % de los productores comerciales ocupan el 56.59 %”⁴

2 Ordoñez Cifuentes, José Emilio Rolando, La Constitución del Estado-Nación Guatemalteco: El ascenso etnocrático ladino, la configuración del colonialismo interno. Bibliojuridica.org/libros/1/98/7.pdf

3 Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas, Propuesta de Reforma Agraria Integral, junio 2005.

4 Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, Guatemala, mayo 2009. Texto reproducido por la Coordinación de ONG y Cooperativas -CONGCOOP-

Esta situación da pie a la propuesta lanzada por la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas CNOC -2005-, en donde demandó del Estado y la Sociedad una política de Reforma Agraria Integral, al centro de la cual está el acceso a la tierra:

“Política de Acceso a la Tierra. El corazón de la propuesta de Reforma Agraria Integral es la promoción del acceso a la tierra por parte de las campesinas y los campesinos empobrecidos”... “El proceso de redistribución de la tierra debe ser acompañado por una serie de medidas de desarrollo rural, como la asistencia técnica, crediticia y de mercado, servicios complementarios como salud, educación, vivienda, infraestructura, etcétera” .5

Una de las bases de la propuesta es reconocer que: pese a la debacle y las reiteradas crisis económicas que afectan el campo nacional, existe una marcada resistencia a abandonar lo rural, lo campesino. Así encontramos que Guatemala, es el último país de América Latina. Con el 53 % de su población viviendo en el área rural, el país depende para la generación de empleo, su soberanía y seguridad alimentaria, del campo.

El gobierno nacional –por su parte- y como representante del Estado de Guatemala, suscribió la Declaración Final de la Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y Desarrollo Integral, -Porto Alegre Brasil 2006-, que reza:

“6. Reafirmamos que el acceso más amplio, seguro y sostenible a la tierra, el agua y demás recursos naturales relacionados con los medios de vida de las poblaciones rurales, especialmente, *inter alia*, las mujeres, los grupos indígenas, marginados y vulnerables, son fundamentales para la erradicación del hambre y de la pobreza, contribuye al desarrollo sostenible y debería por ello ser parte integral de las políticas nacionales. 7. Reconocemos que las leyes deberían ser diseñadas y revisadas para garantizar que a las mujeres rurales se les otorgue derechos iguales y completos sobre la tierra y otros recursos, incluso a través del derecho a la herencia, y reformas administrativas así como otras medidas necesarias deberían ser tomadas para dar a las mujeres el mismo derecho que a los hombres al crédito, capital, derecho laboral, documentos de identificación legal, tecnologías apropiadas e igual acceso a los mercados y a la información.”6. Sin embargo, el Estado nacional no actúa en consecuencia. A juzgar por las actuales políticas públicas sobre la materia.

II. La Respuesta del Estado:

Señalamos, elementos que consideramos esenciales de la acción u omisión Estatal en relación con el problema agrario.

a) Función Social de la propiedad: No se reconoce Legislativamente la Función Social de la Propiedad. Por el contrario se atribuye a la misma –la propiedad- carácter absoluto. Otorgándole supremacía sobre cualquier otro derecho de las personas.

5 Op.Cit

6 Conferencia Internacional sobre la Reforma Agraria y Desarrollo Rural, Porto Alegre, 6 al 10 de marzo 2006.

b) Inexistencia de Legislación Ad hoc: -Guatemala no cuenta con Legislación Agraria, sustantiva y procesal. Juzgándose erróneamente los litigios agrarios en la vía civil y-o penal. -Tampoco existe jurisdicción especializada: Tribunales Agrarios.

Ambos instrumentos, por mandato de los Acuerdos de Paz. Deben crearse. Sin embargo, a la fecha ninguno de estos ha sido creado, en razón –a nuestro juicio- de la falta de voluntad política de los órganos del Estado y la presión de las cámaras empresariales.

c) Débil institucionalidad pública para dirimir los conflictos agrarios; efectivamente se instituye la Secretaria de Asuntos Agrarios, -abril 2002-, misma que reconoce la existencia de 1800 Conflictos por tierra en el país. Sin embargo su mandato limita su intervención. Solamente actúa a voluntad de las partes, de lo contrario se inhibe de intervenir. Muy escasamente algún terrateniente se aviene a sus oficios.

d) La acción punitiva del Estado ejercida, desde el Código Penal⁷: contempla los delitos de usurpación y usurpación agravada. Artículo 256 y 257 del Código Penal vigente..Artículos redactados manera tal que criminalizan y consecuentemente reprimen la reivindicación campesina. (mayor explicación del tema en paginas subsiguientes).

e) El Racismo como política de Estado. La opresión económica, no agota el expolio de los pueblos indígenas, en esta subyace y se expresa una concepción Estatal que considera a los pueblos indígenas como pueblos subordinados. “A pesar de mantenerse luchando, el 90 por ciento de los indígenas siguen viviendo en condiciones de pobreza y su explotación económica, ha sido delinada por el racismo histórico y estructural que se reproduce en el andamiaje estatal, en instituciones privadas e impacta en la vida diaria”⁸

f) La política oficial de Dotación de Tierras: Guatemala adopto desde el año de 1985, re-frendado por los Acuerdos de Paz durante 1996, como política de Estado, la llamada Reforma Agraria Asistida por el mercado para dotar tierras a la familia campesina.

Para ese efecto se crea **el Fondo de Tierras**, entidad Autónoma, cuya cobertura ha sido la siguiente:⁹ (ver otras consideraciones en paginas siguientes).

g) Dotación de tierras en propiedad -vía crédito-: 12 años de operaciones 258 fincas entregadas, 19,910 familias beneficiadas, 17,722 hombres, 6,208 mujeres -En este periodo de Gobierno 22 fincas entregadas. (no se tiene el dato de número de familias)¹⁰

7 Sin embargo, esta demostrado que la aplicación de la ley penal no hace más que agudizar la conflictividad agraria y dejar una cauda desoladora en la familia campesina que se complica con la prisión, generalmente del padre, lo que, como es comprensible, agrava las contingencias económicas de las familias

8 Velasquez Nimatuj, Irma Alicia, Pueblos indígenas, Estado y lucha por la tierra en Guatemala, Estrategias de sobrevivencia y negociación ante la desigualdad globalizada, AVANCSO, Guatemala 2008, pagina 84.

9 Boletín 2005. Mayo 2011 Fondo de Tierras.

10 Información verbal del Gerente del Fondo de Tierras 2.09.2011

Nota. La demanda de tierras en Guatemala, según datos del Fondo de tierras es de alrededor de 300,00 mil familias –dato considerado conservador por los expertos-. Es decir que si en 12 años el fondo logro beneficiar a 19, 910 familias. Su cobertura poblacional es poco significativa para la densidad de población demandante.

h) Programa de Arrendamiento (en 7 años de operaciones): -233,536 créditos. 114,505 hombres y 119,031 mujeres -Meta 2011 75, créditos. El objetivo del programa es la seguridad alimentaria y generación de empelo de familias rurales pobres.

i) Programas de Fomento a la Agricultura Campesina 2006-2011, datos estadísticos:¹¹

j) Programa de Fertilizantes: Entrega de un cupón por valor del 50 % del costo de un quintal de fertilizante por familia campesina.

Cuadro 1

Número de beneficiarios
Programa de Fertilizantes

Año	Hombres	Mujeres
2006	25,000	10,000
2007	25,000	10,000
2008	75,000	35,000
2009	35,000	15,000
2010	50,000	23,000

Fuente: elaboración propia con datos proporcionados por ProRural

k) Programa de Extensión Rural: Este programa es “responsable de transferir los resultados de la investigación y validación de tecnologías agropecuarias, brindar la asistencia técnica, dar la capacitación y promover la participación activa de los pequeños y medianos agricultores y sus familias”. En 2010 se atendió a 50,590 familias de 83 municipios del país eta a cargo de equipos de extensionistas uno de cada cual atiende entre 6 y 8 comunidades.

11 Programas de Apoyo a la Economía Campesina. Gauster, Susana, Zepeda Ricardo, 2011, Instituto de Estudios Agrarios y Rurales de la Coordinación de ONG y Cooperativas, Guatemala 2011.

Cuadro 2
Programa de Extensión Rural
Municipios atendidos

Año	Municipios
2008	52
2009	79
2010	83

Fuente: Elaboración propia con datos proporcionados por el Minsiterio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

I) Programa de Arrendamiento de Tierras de FONTIERRA: Tanto el monto total de la inversión/usuario como el monto del subsidio han ido bajando en el transcurso de los años, llegado a un crédito de Q.1,700.00 para crédito y Q.510.00 de subsidio el 2010.

Cuadro 3
Fondo de Tierras
Programa de Arrendamientos
Monto de crédito y subsidio
2004 - 2010

Año	Crédito	Subsidio	Total
2004	1,000	2,000	3,000
2005	1,300	1,200	2,500
2006	1,500	500	2,000
2007	2,000	0	2,000
2008	2,000	500	2,500
2009	1,700	300	2,000
2010	1,700	510	2,210

Fuente: Elaboración propia con datos del Fondo de Tierras-FONTIERRAS

III. Los desalojos en Guatemala

La desatención del Estado hacia los derechos campesinos e indígenas, ha motivado que, en Guatemala, la ocupación de fincas –por parte de campesinos e indígenas pobres- con fines de producción alimentaria, empleo y vivienda. A partir de reivindicarla posesión y propiedad. [Generalmente estas ocupaciones son “resueltas”, por el Estado a pedido de los terratenientes, por la vía de los desalojos violentos.

No existe una estadística oficial, del número de desalojos efectuados en el actual período de gobierno, las Organizaciones campesinas agrupadas en la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas –CNOOC-, refieren 86 desalojos ejecutados, a la fecha. Señalamos acá 3 casos paradigmáticos, ocurridos en el presente año.

a) Desalojo de 800 familias en el Valle del Polochic, Alta Verapaz-

Estas familias ocupaban terrenos que reivindica como “propios” el Ingenio de Azúcar Chabil UTZ’AJ. La ocupación –campesina- ocurrió durante el año 2009, sobre la base de derechos de propiedad histórica. Sin embargo, el 15 de marzo 2011, alrededor de 200 policías Nacionales, apoyados por aproximadamente 100 campesinos de la zona, guardias privados, tropas del ejército, autoridades judiciales y ejecutivos de la empresa de caña: Ricardo Díaz, Carlos Widman.

Desalojan a las 800 familias, que habitaban 14 comunidades. En la agresión policial fallece el campesino Antonio Beb Ac. Las siembras de milpa y frijol son destruidas al igual que sus ranchos.

En ese mismo lugar durante junio de este año María Margarita Chub Ché, -dirigente de los campesinos- fue asesinada, Posteriormente, la guardia privada, al servicio del Ingenio referido agrede a un grupo de campesinos indígenas, en donde resultan heridos de bala Martín Tec May y Carlos Ical. Nadie ha sido procesado por estos crímenes.

En este caso de desalojo y acciones posteriores actúan bandas armadas legalizadas como policías privadas por el Ministerio de Gobernación. Quienes actúan sin orden judicial –únicamente- a decisión de los empresarios con total impunidad.

b) Desalojo 91 Familias, Aldea Nueva Esperanza, Municipio de La libertad, Peten

El 25 de agosto del 2011. Alrededor de noventa un familias, que se encontraban asentadas en la aldea Nueva Esperanza, municipio de La Libertad, departamento de Peten, fueron desalojadas por fuerzas de la Policía Nacional Civil y el ejército de Guatemala, esta es un área cercana a la frontera con México. Por tanto los campesinos desalojados solicitaron refugio en Tenosique, Estado de Tabasco, México. Se trata de alrededor de 460 personas entre hombres, mujeres y niños en el desalojo participaron, alrededor de doscientos cincuenta agentes de la policía nacional y aproximadamente sesenta soldados del ejército de Guatemala.

El gobierno guatemalteco argumento que la causa del desalojo no es la lucha por la tierra, sino que se trata integrantes del crimen organizado. Campesinos –se dice-, que “colaboran” con el narcotráfico, lo cual fue desmentido con vehemencia por la dirigencia campesina.

c) Comunidad Brisas del Samala. (Finca los Cafetales)

28 de julio 2011, la comunidad Brisas del Samala, de Santa Cruz Mulua en del departamento de Retalhuleu, compuesta por 200 familias, sufrió un violento intento de desalojo. ejecutado por mas de 200 policías nacionales apoyados por soldados de la tropa del ejercito nacional.

En la agresión policial, fue muerto el campesino Sergio de León de 31 años y padre de 5 hijos. El juez de Paz de la localidad ordeno la acción a pedido de la supuesta propietaria de las tierras.

IV. Legislación en Guatemala: Esfuerzos Sociales por Revertir la Situación:

Es el Movimiento Campesino y las Organizaciones del Pueblo maya, que a lo largo de la historia, han desplegado ingentes esfuerzos por revertir la situación, y democratizar la tenencia de la tierra. La historia registra gran cantidad de motines y revueltas de los pueblos indígenas, que sin embargo no han logrado se determinantes para cambiar la situación.

Una de las vertientes de la expresión social, fue la cruenta guerra interna, -1962-1996- que inicio y se desarrollo con un postulado fundante: “La tierra quien la trabaja”, es decir, la organización popular armada se proponía una Reforma Agraria Integral, que devolviese la tierra al campesino y al indígena. Esta proclama, condujo a miles de campesinos e indígenas a apoyar la insurrección. Ya desde las trincheras armados, ya en la lucha política.

La guerra que recién finaliza (1996), sobre la base de Acuerdos de Orden sustantivo y operativo, en los primeros son tres los Acuerdos en donde el eje acceso a la tierra es fundamental, a saber: El Acuerdo para el Reasentamiento de la Población Desarraigada por el Conflicto Armado Interno, Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas y Acuerdos sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria. Nos referiremos ahora al segundo y tercer Acuerdo citados; el primero –sobre desarraigo- tuvo un carácter más bien coyuntural frente a una situación de crisis.

IV.1 Tierra y Acuerdos de Paz¹²

a) El Acuerdo sobre Identidad y Derechos de los Pueblos Indígenas¹³, dedica buena parte de su contenido sustantivo a lo que denomina derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas y cita: “F. Derechos Relativos a la Tierra de los Pueblos indígenas¹. Los derechos relativos a la tierra de los pueblos indígenas incluyen tanto la tenencia comunal o colectiva, como la individual, los derechos de propiedad, de posesión y otros derechos reales, así como el aprovechamiento de los recursos naturales en beneficio de las comunidades, sin perjuicio de su hábitat. Es necesario desarrollar medidas legislativas y administrativas para el reconocimiento, titulación, protección, reivindicación, restricción y compensación de estos derechos”.

12 Secretaría de la Paz, Presidencia de la República de Guatemala, Acuerdos de Paz, firmados hasta el 31 de octubre 1996, Tipografía Nacional de Guatemala, Guatemala junio 1998

13 Acuerdo suscrito entre el Gobierno de la República de Guatemala y la Unidad Revolucionaria Nacional Guatemalteca, el 31 de marzo de 1995”.

Dentro de otros importantes mandatos estipula:

“Regularización de la tenencia de la tierra de las comunidades indígenas
 -Tenencia de la tierra y uso y administración de los recursos naturales: ...
 -Restitución de tierras comunales y compensación de derechos y en su defecto
 Adquisición de tierras para el desarrollo de las comunidades indígenas.
 -Desarrollo de normas legales que reconozcan a las comunidades indígenas la
 administración de sus tierras de acuerdo con sus normas consuetudinarias”.

Se dedica atención especial –en el contenido del Acuerdo- a las tierras de las comunidades indígenas esto a partir de que el Estado reconoce que existió un despojo histórico, el cual es necesario reparar y para que esta situación no vuelva a repetirse .

b) El Acuerdo sobre Aspectos Socio Económicos y Situación Agraria;

Desde una visión más bien campesina. No hay que olvidar que desde la insurgencia, privo, la concepción de clase en la lucha por la tierra-. Se pacto el Acuerdo sobre Aspectos Socioeconómicos y Situación Agraria¹⁴, cuyo eje central se sintetiza en: “

27. La resolución de la problemática agraria y el desarrollo rural son fundamentales e ineludibles para dar respuesta a la situación de la mayoría de la población que vive en el medio rural, y que es más afectada por la pobreza, la pobreza extrema, las iniquidades y la debilidad de las instituciones estatales. La transformación de la estructura de tenencia y el uso de la tierra debe tener como objetivo la incorporación de la población rural al desarrollo económico, social y político, a fin de que la tierra constituya para quienes la trabajan base de su estabilidad económica, fundamento de su progresivo bienestar social y garantía de su libertad y dignidad”.

Y para resolver el Acceso a Tierra y Recursos Productivos, se acordó:

“(a) Crear un Fondo Fideicomiso de Tierras dentro de una institución bancaria participativa para la asistencia crediticia y el fomento del ahorro preferentemente a micro, pequeños y medianos empresarios. El Fondo de Tierras concentrará la potestad del financiamiento público de adquisición de tierras, propiciará el establecimiento de un mercado transparente de tierras y facilitará el desarrollo de planes de reordenamiento territorial. La política de adjudicación de tierras del Fondo priorizará la adjudicación de tierras a campesinos y campesinas que se organicen para el efecto, teniendo en cuenta criterios de sostenibilidad económica y ambiental”¹⁵.

Esta es la tesis fundamental del acuerdo, que fue adversada por organizaciones campesinas y sociales. Al asumir el Acuerdo la propuesta de reforma agraria asistida por el mercado, propuesta por el Banco Mundial, al respecto de la cual se conocen las experiencias de Brasil en donde

14 Acuerdo suscrito en México Distrito Federal el 6 de mayo de 1996.

15 Acuerdo sobre aspectos Socio Económicos y Situación Agraria.

esta no resolvió la problemática de fondo del tema agrario. El Acuerdo en referencia propone la creación de una estructura del apoyo al modelo de acceso a la tierra que incorpora elementos como: Infraestructura básica. Crédito y servicios financieros, Capacitación y asistencia técnica, Información (agropecuaria, forestal, agroindustrial, y de pesca). Comercialización

Un elemento clave en la propuesta del acuerdo es el apoyo a la organización productiva de la población y un marco jurídico favorable que implique la creación de una procuraduría agraria, que asesore a los campesinos en sus conflictos de tierra y la creación de la jurisdicción agraria y ambiental (tribunales agrarios), con su respectivo Código Sustantivo y Procesal, que permitan la resolución expedita de los conflictos agrarios.

Los Acuerdos de Paz, fueron transformados en compromisos de Estado, dándoles fuerza jurídica, por el Congreso de la República, a través del Decreto 52-2005.

IV.2 Un Balance Necesario sobre el cumplimiento de los Acuerdos de Paz concernidos a los Derechos a la Tierra

La problemática de la tierra y los derechos ancestrales sobre la misma, no se logran modificar, en lo pactado en los Acuerdos de Paz, la recuperación de tierras arrebatadas a pueblos, familias o comunidades no encuentran asidero en la legislación, ni se vislumbran medidas legislativas para su aprobación.

En general el tema agrario, no logra avances al no lograr imponerse un proceso de Reforma Agraria Integral dirigido por el Estado, En síntesis, los Acuerdos de Paz no lograron desatar el proceso de transformaciones en el agro. Las medidas legislativas no han avanzado, y las medidas prácticas de dotación de tierras están ahora en franco deterioro (ver datos sobre cobertura del fondo de tierras, en este trabajo). Es previsible la quiebra financiera del Fondo de Tierras, en el año 2012 dada la mora que acumula, y la escasa dotación Estatal de fondos. Este debe funcionar con los fondos que recupere de sus inversiones, así que con una mora de alrededor del 70%, su futuro es fatalmente incierto.

IV.3 Ausencia de Legislación Agraria, Sustantiva y Procesal y la Utilización de Ley Civil y Penal en Materia Agraria

Como afirmamos en páginas anteriores. Producto de nuestro devenir histórico y la conformación del Estado, recurrentemente los Congresos de Diputados se han negado a disponer de leyes que permitan la resolución de la conflictividad agraria, dentro de los parámetros del Derecho Agrario. Es esta una materia que ha tenido un escaso desarrollo en el país. Los pocos científicos dedicados a esta rama de la ciencia jurídica han sido objeto de hostigamiento, represión, amenazas, exilio e incluso el asesinato.

Esta inexistencia de legislación y de Tribunales Agrarios, es reflejo de la débil política que el Estado ha desarrollado en esta materia lo cual, de década en década, ha ido propiciando que la

situación se agrave. Por eso no es casual que los Acuerdos de Paz insistan de manera tan reiterada, en la necesidad de buscar “formas expeditas” para resolver la conflictividad en el campo. Sin embargo y pese a ello, Guatemala carece de leyes atinentes a la materia, y en tanto eso, se hace un uso y abuso del Código Civil y en su caso Penal, para solventar los casos de disputa de derechos sobre la propiedad o posesión de la tierra. No es difícil colegir que la aplicación de estas materias opera la totalidad de las veces en contra de los campesinos sin tierra.

Los Códigos Civil y Penal garantizan el carácter absoluto de la propiedad y su defensa a ultranza, de tal forma que se garantiza al propietario, -legítimo o no-, el pleno uso y disfrute de sus bienes sin ninguna limitación, más que las devenidas del uso del subsuelo -cuyo uso soberano corresponde exclusivamente al Estado-, excavaciones, construcciones peligrosas, daños a paredes medianeras. No es posible contraponer frente al derecho de propiedad, cualquier acción derivada de casos de hambre extrema u otra necesidad humana, aún y cuando la satisfacción de estas esté garantizada en la Constitución de la República

Por ejemplo, es recurrente en Guatemala, que los trabajadores del campo ocupen el fundo en función de exigir así el pago de sus prestaciones laborales y/o salarios atrasados; aún en estos casos, el Juzgador no toma en cuenta el origen del conflicto, y utilizando la legalidad, aplica la legislación penal para lograr el desalojo y, en su caso, la detención de los ocupantes

Es entonces la legislación actual inoperante, para resolver la conflictividad agraria. En su caso los procedimientos civiles, son estrictamente formales, su tramitación es escrita y los juicios de reivindicación de la propiedad, son realmente longevos, hay juicios que han durado más de una década y el promedio de un juicio por la propiedad es de alrededor de cinco años. Estas condiciones dejan fuera de cualquier posibilidad de reivindicación a los campesinos pobres. Además, al no valorarse las pruebas devenidas de derechos históricos o de posesión pacífica no declarada, hace que la prueba formal proveniente de Escrituras Notariales, documentos registrales, o dictamen de peritos, tenga mayor fuerza probatoria en juicio. Y no es casual que esta solamente exista en manos de los detentadores de la

IV.4 La acción punitiva del Estado ejercida, desde el Código Penal: esta contempla los delitos de usurpación y usurpación agravada

Este último artículo está pensado y redactado para criminalizar y reprimir las acciones de campesinos en casos de reivindicación en que estos acuden a la ocupación del fundo. La agravación de la pena, fue introducida en la Ley de Guatemala, en la década de los años 90, en el medio de fuertes presiones campesinas por el acceso a la tierra. Nótese que la respuesta del Estado fue endurecer la legislación en un intento por disuadir las ocupaciones campesinas. Reza así el Código Penal:

Usurpación agravada artículo 257 Código Penal. La pena será de dos a seis años de prisión, cuando en alguno de los supuestos a que se refiere el artículo anterior, concurra cualquiera de las circunstancias siguientes:

- a) Que el hecho se lleve a cabo por más de cinco personas;
- b) Cuando el o los usurpadores se mantengan en el inmueble por más de tres días;
- c) Cuando a los poseedores o propietarios del inmueble, sus trabajadores, empleados o dependientes, se les vede el acceso al inmueble o fuesen expulsados del mismo por los usurpadores o tuvieren que abandonarlo por cualquier tipo de intimidación que estos ejercieren en su contra;
- d) Cuando el hecho se lleve a cabo mediante hostigamiento, desorden, violencia, engaño, abuso de confianza, clandestinidad o intimidación;
- e) Cuando se cause cualquier tipo de daño o perjuicio al inmueble, sus cultivos, instalaciones, caminos de acceso o recursos naturales.

Las penas señaladas en este artículo o en el anterior, según el caso, se aplicarán también a quienes instiguen, propongan, fuercen o induzcan a otros a cometer este delito o cooperen en su planificación, preparación o ejecución” ..

La aplicación de la ley penal no hace más que agudizar la conflictividad agraria y dejar una cauda desoladora en la familia campesina que se agudiza con la prisión, generalmente del padre lo que, como es comprensible, agrava las contingencias económicas de las familias.

V. Las nuevas amenazas sobre el agro: El tratado de libre comercio entre República Dominicana, Centro América y Estados Unidos. 2005.¹⁶

El carácter de la tierra en el tratado y la homologación de “nacionales” de los inversionistas extranjeros se ha constituido en la práctica en otro valladar para cualquier proceso de reforma agraria, debilita la capacidad del Estado, cuando en el proceso estén en juego, tierras de un inversionista extranjero. Habrá que decir que buena parte de las tierras guatemaltecas, tienen propiedad compartida entre empresas nacionales y extranjeras, fenómeno agudizado con la globalización económica.. Ya que esta a más de la legislación nacional ahora tendrá limitaciones internacionales producto del tratado en referencia.

La conceptualización de la tierra como inversión que se hace en el Capítulo 10, sección C, artículo 10.28, tiene diversas consecuencias para el recurso: Primero no se hace ninguna salvedad de la tierra, como “madre tierra”, herencia cultural, o cualesquiera de las diferentes concepciones mayas sobre la misma. Es decir, la tierra como el centro de toda la cultura y eje reproductor de la misma. Esta concepción –la del Tratado- tiene un efecto desestructurador de la cultura.

La prohibición expresa de expropiación de las inversiones “incluye la tierra- deja al Estado con limitadas posibilidades de desarrollar procesos de reforma agraria expropiatoria, prescribiendo el Tratado aquellos casos en que sí es posible hacerlo, artículo 10.7. Como se expresó anteriormen-

¹⁶ Tratado de Libre Comercio entre Estados Unidos y América Central. Aprobado por el Congreso Nacional el 10 de marzo 2005, Decreto 31-2005, Ratificado por el Presidente de la República el ocho de agosto de dos mil siete.

te, en Guatemala los procesos expropiatorios vinculados a la tierra, prácticamente no han existido en los últimos 50 años. Con la regulación que impone el Tratado, se adiciona una dificultad más a un proceso ya de por sí prácticamente inexistente en el país.

V.1 Nuevos procesos de reconcentración de la tierra

Guatemala como muchos de los países de América Latina, asistimos a nuevos procesos de acumulación y reconcentración de la tierra, con vistas a la satisfacción del mercado internacional. Este es nuestro caso desde los tiempos coloniales. Dos son, ahora, los cultivos “líderes” en el país, cuya creciente expansión se corresponde con viejos patrones de despojo, -“cuando el caso lo amerita”- y por la vía de la compra, “negociada” entre campesinos pobres y desprotegidos jurídicamente y grandes empresas de capital transnacionalizado regularmente ligadas a las viejas familias oligárquicas del país.

Palma Aceitera –conocida como Palma Africana- y el Azúcar, monocultivos, que en Guatemala avanzan sobre tierras tradicionalmente “maiceras”. “Empresas agroindustriales y extractivas, tanto nacionales como transnacionales, con apoyo financiero nacional e internacional, están involucradas en un nuevo ciclo de acaparamiento de tierras y concentración de la propiedad agraria, en función de establecer plantaciones de monocultivo y agroindustrias”.¹⁷

Esto se expresa en cifras como las siguientes: En 2012, se prevé que 3,333 caballerías estén cultivadas de palma africana, sumadas a alrededor de 4,444 caballerías de caña de azúcar. (1 caballería equivale a 45.12 hectáreas), lo cual para Guatemala, un país pequeño, no solamente supone concentración sino una grave amenaza a la producción de alimentos, especialmente granos básicos.¹⁸ “Las externalidades” negativas, suman aún más. El avance del monocultivo obliga a comunidades mayas de la zona de la etnia Kekchí, a abandonar sus antiguos campos de cultivo. Esto tiene un impacto directo de desestructuración de la cultura y una agresión a sus fuentes de sustento.

El bosque de las zonas a donde llega la palma y el azúcar, es arrasado, con el grave daño ambiental, y lo que más evidencia la población es el aprovechamiento unilateral de las fuentes de agua, y los ríos, en detrimento del uso comunitario del recurso.

a) Modalidades de apropiación de la tierra: Laura Hurtado en su citado libro, distingue tres modalidades del proceso de apropiación de la tierra en la zona norte del país –hoy-, que en su mayoría operan en favor de la agroindustria de la palma y el azúcar:

b) Apropiación, Acaparamiento y Concentración: Los tres procesos ocurren en el momento actual, de forma simultánea, pero son de naturaleza distinta.

17 Hurtado Laura, *Dinámicas Agrarias y Reproducción Campesina en la Globalización. El Caso de Alta Verapaz*. F&G Editores, Guatemala 2008

18 Alonso Fradejas Alberto, *IDEAR/CONGCOOP, Caña de Azúcar y Palma Africana, Combustibles para un nuevo ciclo de acumulación y dominio en Guatemala*. Guatemala 2008.

“Las dos primeras dinámicas –apropiación y acaparamiento-, que llevan a cabo terratenientes y capos de distintos negocios ilícitos, se han realizado y se realizan en la actualidad acudiendo a mecanismos ilegales tales como la corrupción y el tráfico de influencias, las amenazas y el uso de la violencia, para hacerse de tierras e inscribirlas en propiedad a su favor, ya se trate de tierras del Estado o bien de tierras comunales o privadas de pequeños propietarios sin capacidad de defensa ante el despojo”.

c) La Concentración de la Propiedad Agraria: “se refiere a la acumulación de tierras en propiedad por un mismo propietario –sea éste una persona física o una persona jurídica-, a través de procedimientos legales de compra-venta de propiedades privadas ya existentes –generalmente “creadas” o “constituidas” en períodos históricos anteriores, o bien a partir de compra de tierras recién incorporadas al régimen de propiedad privada a través del proceso de regularización en marcha, en zonas de frontera agrícola”.

Si bien se trata de transacciones “legales”, Laura no hace ninguna observación sobre la legitimidad de las operaciones, aunque se infiere a lo largo de su escrito igual que en el de Alberto Alonso, sobre las presiones ejercidas a los pequeños propietarios para la venta.

Alberto Alonso deja constancia de la expresión o “*O me vendés a este precio, o vuelvo luego a negociar con la viuda*”, por parte de operadores locales de los agronegocios en el país.

Otro mecanismo citado por Alonso, son “**Alianzas Productivas**”, según el cual medianos y pequeños productores de alimentos ceden sus tierras a la siembra semi-permanente de caña y permanente de palma, por la vía del arrendamiento de largo plazo.

Estamos –de nuevo- como país y como sociedad frente a fenómenos originados en la demanda mundial, asumiendo nuestro rol histórico de proveedores de materia prima.

Conclusiones:

- a) La estructura agraria nacional no ha sufrido modificaciones importantes a favor de la población campesina pobre, durante los últimos 26 años. Esto significa, entre otras consideraciones, la constatación del fracaso de la Estrategia de reforma agraria asistida por el mercado. Que adopto como política el Estado nacional.
- b) En términos prácticos, no existe hoy en el país dotación de tierra en propiedad para la familia campesina, el Fondo de Tierras, tiene una cobertura muy escasa y ha privilegiado como salida de “emergencia” el apoyo a los programas de arrendamiento, los cuales por tratarse de contratos de cortísimo plazo y sin opción de compra, no logran un impacto importante en la superación de la pobreza campesina e indígena.
- c) La ausencia de Legislación y Jurisdicción agraria en el país, es en definitiva, un valladar, para la resolución de la conflictividad agraria. Esta omisión de Estado, no es casual, esta determinada por el monopolio que en el control del mismo ejerce la élite económica del

país. Para quienes, el origen de su acumulación de capital, esta signado por la explotación del campo.

- d) La debilidad institucional del Estado no coadyuva a que este, tenga una ingerencia decidida e impactante en el problema agrario nacional. Producto de esta debilidad es la ausencia de un organismo de Estado rector de la política agrícola y agraria nacional. Lo cual se expresa en la dispersión de acciones y en el surgimiento de mecanismos clientelares y de compensación para abordar las crisis del aro.
- e) La expresión racial como política de Estado, y la visión de los pueblos indígenas como subordinados y con pocas capacidades de desarrollo tiene su base –histórica y actual- en la manifiesta intencionalidad de explotación económica de su fuerza de trabajo y la expropiación de su tierra y territorio con fines de expolio comercial
- f) La conflictividad agraria, provoca recurrentes niveles de ingobernabilidad en el país que afectan, la vida, económica, social y política, nacional, sin embargo, la causa de la misma no es la reivindicación campesina, sino en la ausencia de políticas de Estado para resolverla, mas allá de la represión y la criminalización.

Recomendaciones:

- a) Emisión de una real política de Estado concertada con las organizaciones campesinas e indígenas que promueva el desarrollo rural, a partir de su base agraria que incluya el acceso campesino a la tierra y servicios tecnológicos, crediticios y de mercado.
- b) La creación de la institucionalidad Estatal necesaria para el acompañamiento de la resolución de la problemática agraria y el incentivo a la producción familiar campesina, como base para el desarrollo campesino.
- c) Cumplimiento de los tratados y acuerdos internacionales en materia de Derechos Económicos Sociales y culturales y sobre derechos de los pueblos indígenas.
- e) Impulso a la Legislación agraria y a la creación de los tribunales Agrarios, mecanismos imprescindible para el desarrollo y la estabilidad nacional.
- f) Fomento de la organización campesina de orden político, social y productivo, como base indispensable para el proceso de desarrollo nacional.

A woman in a white blouse and patterned skirt is washing clothes in a river. She is leaning over a concrete ledge, with a large bowl of laundry and another bowl nearby. The background shows a riverbank with tall grass and some laundry hanging on a line. The entire image has a reddish-orange tint.

DIRECTRIZ 8C*

Agua

Wolfgang Krenmayr
Diócesis de San Marcos*

“Teniendo presente que el acceso al agua en cantidad y de calidad suficientes para todos es fundamental para la vida y la salud, los Estados deberían esforzarse para mejorar el acceso a los recursos hídricos y promover su uso sostenible, así como su distribución eficaz entre los usuarios, concediendo la debida atención a la eficacia y la satisfacción de las necesidades humanas básicas de una manera equitativa y que permita un equilibrio entre la necesidad de proteger o restablecer el funcionamiento de los ecosistemas y las necesidades domésticas, industriales y agrícolas, en particular salvaguardando la calidad del agua potable.”

* “Wolfgang Krenmayr, sociólogo con especialidad en Derechos Humanos, investigador regional de la Pastoral Social de la Diócesis de San Marcos en tema de conflictividad agraria, laboral y ambiental.”

Introducción

El agua juega un papel fundamental para el derecho a la alimentación por ser alimento e indispensable para la agricultura. En las últimas décadas el tema ha cobrado mayor importancia, especialmente a partir de los efectos que ha dejado el cambio climático cuyos extremos van desde sequías hasta inundaciones. Guatemala ha sido afectado por ambos fenómenos y a mediados del año 2010 hubo dos estados de calamidad pública vigentes en el mismo momento: uno por sequías y otro por las inundaciones causadas por Agatha.

Muchos conflictos sociales actuales están vinculados al tema del agua. Uno de los principales problemas de la minería de metales a cielo abierto tiene que ver con la contaminación del agua. El aprovechamiento del agua en la construcción de muchas nuevas hidroeléctricas en estos años se ha encontrado con fuertes resistencias. Además en las zonas con agroindustrias los campesinos han denunciado la usurpación de ríos, cambios de causes y el desabastecimiento de la población pobre. Los megaproyectos son parte fundamental en esta problemática sumando además la deforestación que aumenta la problemática de las aguas.

El presente artículo presenta una primera aproximación al tema del agua en el marco del monitoreo en Guatemala de las directrices voluntarios de la Organización para la Agricultura y la Alimentación. En este contexto, se trata de responder a tres objetivos: establecer una línea base en la temática, analizar las dinámicas más recientes y presentar un caso ejemplar de problemas con el agua vinculados a la actividades agroindustriales. De manera deliberada se tomó la decisión de no abordar a fondo los temas importantes de hidroeléctricas y minería, quedando pendiente su abordaje en una futura edición del monitoreo.

El tema de interés especial del artículo es el uso y aprovechamiento del agua, así como la conflictividad que surge sobre la misma, teniendo presente las tensiones entre demandas industriales y de necesidades para la subsistencia humana debiendo prevalecer el derecho humano al agua.

I. Marco legal sobre el agua

I.1 Derechos internacionalmente reconocidos y disposiciones constitucionales nacionales

Parte del reconocimiento en Guatemala del derecho humano al agua se deriva del ámbito internacional. El momento más significativo fue en julio 2010 cuando la Asamblea General de la ONU aprobó la resolución que *“Declara el derecho al agua potable y el saneamiento como un derecho humano esencial para el pleno disfrute de la vida y de todos los derechos humanos”*¹. Fue un paso muy importante ya que anteriormente no hubo ninguna resolución específica como esta, los principales instrumentos de derechos humanos del ámbito universal y regional interamericano tampoco mencionaron expresamente este derecho – siempre ha sido parte del derecho a la alimentación y parte del derecho a condiciones de vida adecuada, por ejemplo, al *“abastecimiento de agua”* o al *“agua potable salubre”*. Además fue muy relevante el nombramiento de la Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento a principios del 2008.

En la legislación guatemalteca, el reconocimiento principal se encuentra en tres artículos de la **Constitución Política de la República de Guatemala (CPRG)**: El artículo 97 sobre medio ambiente y equilibrio ecológico establece que: *“El Estado, las municipalidades y los habitantes del territorio nacional están obligados a propiciar el desarrollo social, económico y tecnológico que prevenga la contaminación del ambiente y mantenga el equilibrio ecológico. Se dictarán todas las normas necesarias para garantizar que la utilización y el aprovechamiento de la fauna, de la flora, de la tierra y del agua, se realicen racionalmente, evitando su depredación”*. Esta disposición se desarrolló a través de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente (Decreto No. 68-86). Además se establece el régimen de agua: *“Todas las aguas son bienes de dominio público, inalienables e imprescriptibles. Su aprovechamiento, uso y goce, se otorgan en la forma establecida por la ley, de acuerdo con el interés social...”*²; y se especifica que el aprovechamiento de aguas, lagos y ríos *“... está al servicios de la comunidad y no de persona particular alguna, pero los usuarios están obligados a reforestar las riberas y los cauces correspondientes, así como a facilitar las vías de acceso...”*³. Además, anuncia que una ley específica regulara el régimen de aguas – normativa inexistente hasta la fecha. Las demás disposiciones constitucionales declaran una parte de las aguas como bienes del Estado, por ser reservas territoriales del Estado o aguas de intereses estratégicos⁴.

1 Resolución A/RES/64/292; <http://daccess-ods.un.org/access.nsf/Get?Open&DS=A/RES/64/292&Lang=S>

2 Art.127 de CPRG

3 Art.128 de CPRG

4 Art.121 y 122 de CPRG

I.2 El difícil camino de legislación específica interna

La legislación ordinaria referida al agua se encuentra en diversas normas, según el análisis en el 2005 efectuado por Elisa Colom de Morán en su estudio titulado “Situación Legal del Agua en Guatemala”: desde el Código Civil, Código Municipal, Ley de Minería, Ley Forestal, entre otras más, habiendo múltiples instituciones con diversas responsabilidades. En el marco del presente capítulo interesan especialmente el uso, el aprovechamiento y la protección del recurso agua. Es importante tener en consideración que el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN se creó a finales del 2000⁵, reemplazando la anterior Comisión Nacional del Medio Ambiente y reformando la parte orgánica de la Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente⁶. Una parte de las decisiones sobre el agua, que anteriormente fueron tomadas por diversas entidades, entonces pasaron a ser responsabilidad del MARN. En teoría, esto implicaría que toda la documentación pasara de la entidad anterior hacia el MARN. Para poder cumplir sus funciones el MARN necesitaría un registro completo de usuarios y autorizaciones. En la práctica, sin embargo, se observa que la Unidad de Recursos Hídricos y Cuencas del MARN, creada en el 2005 no tiene la información completa de todas las autorizaciones de uso y aprovechamiento de agua emitidas hasta la fecha, únicamente se tienen copias de un libro del Registro de la Propiedad y pocos documentos más. Es sumamente penoso que la institución responsable de analizar y pronunciarse sobre la factibilidad de usar aguas no cuenta con la información necesaria para cumplir su papel.

I.3 La ausencia de una ley específica que regula el uso del agua

Hasta la fecha, sin embargo, no hay legislación específica respecto al régimen de agua. Varios estudios y propuestas recomendaron criterios que debería cumplir el futuro régimen de aguas. La Relatora Especial sobre el derecho humano al agua potable y el saneamiento, enumera en su informe presentado en julio 2011 varios factores de éxito para el cumplimiento del derecho al agua⁷: un marco jurídico sólido basado en los derechos humanos y el acceso a la justicia; instituciones sólidas y asignación clara de responsabilidades previendo coordinación para superar fragmentación, descentralización y consideración de autoridades locales, participación de agentes no estatales; garantizar financiación suficiente; que haya participación, transparencia, igualdad y no discriminación.

En el 2003 Carlos Alberto Cobos analizó para la Coordinación de ONG y Cooperativas CONGCOOP la institucionalidad del agua en Guatemala⁸. En su propuesta para la gestión del agua él subrayó que la futura institucionalidad debe trabajar bajo varios criterios: la separación de funciones debe asegurar que la entidad no preste servicios a ningún sector, debe ser un administrador imparcial; propone que sea un ente técnico, evitando que se tomen decisiones con base en coyunturas políticas, que haya participación multisectorial, autonomía, fortalecimiento de poder local y participación ciudadana. La planificación y administración del agua debe efectuarse en tres niveles: ámbito nacional relativo a planteamientos del país y de relaciones con países vecinos; en lo regional el manejo de cuencas y en lo local las unidades administrativas dentro de las cuencas.

5 Decreto No. 90-2000, Ley de Creación del Ministerio de Medio Ambiente y Recursos Naturales

6 Decreto No. 68-86, Ley de Protección y Mejoramiento del Medio Ambiente

7 http://www2.ohchr.org/english/bodies/hrcouncil/docs/18session/A-HRC-18-33_sp.pdf , consultado 1/9/2011

8 Carlos Alberto Cobos: Institucionalidad del Agua en Guatemala 2003, CONGCOOP, Magna Terra Editores S.A.; págs.45ss

A la fecha se está subrayando la importancia de contar con una entidad pública responsable de coordinar los esfuerzos y de impulsar la temática del agua. Hay quienes enfatizan en una entidad de carácter técnico y hablan de un Instituto Nacional del Agua, otros de un Consejo Nacional del Agua o de una Comisión Nacional para el Desarrollo de los Recursos Hídricos. Por aparte están las propuestas que se concentran en espacios del Organismo Ejecutivo, por ejemplo, un Viceministerio, una Secretaria del Agua de la Presidencia, una Dirección de Política del Agua en SEGEPLAN, entre otras propuestas.

Desde hace más de medio siglo se está intentando de crear un marco legal para regir lo relativo al agua y para establecer un espacio institucional. Entre el año 2000 y el 2011 el Congreso recibió por lo menos cinco iniciativas de ley sobre el tema de agua, con diversos títulos: “Ley General de Aguas” (Iniciativas 3118, 2865), “Ley para el Aprovechamiento y Manejo Sostenible de los Recursos Hídricos” (3419) o enfocando la necesidad de definir una entidad encargada de coordinar el tema del agua: “Ley de la Autoridad Hídrica Nacional” (2227) o la “Ley que sitúa bajo la rectoría técnica y administrativa del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales a las autoridades de los diferentes cuerpos de agua” (3815). Algunas iniciativas cuentan con dictámenes de las respectivas comisiones del Congreso de la República, otras no. Una cuestión fundamental es de lograr una propuesta consensuada que considere las diversidades culturales, de organizaciones sociales y de autoridades en el país.

1.4 Autoridades tradicionales mayas en la regulación del agua

El reconocimiento del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala frecuentemente se queda a nivel de un simple enunciado y no superan el plano de folklorismo. El tema de agua, requiere de un paso más, para el ser humano, el tema del agua es fundamental, todas las sociedades cuentan con formas de administrar este recurso – comúnmente el análisis racional de ser un líquido indispensable para la vida se vincula con la cosmovisión de los pueblos. Muchas veces el agua es parte central de las narrativas del mito de creación y hay normas que regulan su uso. La diversidad cultural y sus fundamentaciones exigen el reconocimiento de derechos colectivos como pueblos, sus formas de organización y sus autoridades.

La disposición de defender este derecho está claro en la resistencia de las autoridades indígenas-mayas de Totonicapán, específicamente de los 48 Cantones, quienes exigen el respeto a su propia forma de administrar los bosques y aguas. En muchos municipios se mantiene exitosamente la administración de bosques comunales y de parcialidades - dirigentes kiche’s hablan de 16 diferentes formas de organización con sus propias fundamentaciones, visiones, formas de organización y reglamentaciones.

En el 2005 y varios momentos posteriores, los descendientes de Atanasio Tzul manifestaron en Cuatro Caminos en contra de la aprobación de la Ley de Aguas. En el 2008 los pueblos indígenas establecieron como compromisos del Consejo Gobernando con la Gente que “...**se gestionarán los enlaces necesarios para exponer ante los responsables de la iniciativa de la ley de agua los mecanismos utilizados en Totonicapán para la gestión y manejo de recurso**

hídrico"⁹. En julio 2009 Carlos García expuso ante el Gabinete de Agua los motivos de los 48 cantones de estar en contra de la iniciativa 3118 Ley de Agua: resaltando que deben de respetarse las diversas formas de organización existentes de los Pueblos Indígenas, que no existió una negociación entre Estado y comunidades indígenas, que no fueron consultados para la realización de la iniciativa, que no se tomó en cuenta la visión de las comunidades indígenas, la creación de un Instituto Nacional de Aguas tendría altos costos para el Estado, que el levantamiento de un inventario del agua implicaría trasladar todo los servicios al Estado desestimando de esta manera los esfuerzos de las comunidades, y que no se consideraba la organización comunitaria. En abril 2010 se efectuó una reunión en el MARN para otro acercamiento entre autoridades de instituciones estatales y autoridades kiche's de Totonicapán.

Como autoridades mayas, es indispensable que un consenso sobre el tema de agua considere las diferencias entre lo rural y lo urbano, que tome en cuenta el conjunto de formas de administración del agua de las comunidades, que considere el papel que corresponde a las municipalidades, que tenga en cuenta una regularización del uso industrial, entre otros aspectos más. Es indispensable que los pueblos indígenas sean invitados a formar parte en la construcción de decisiones consensuadas, en vez de estar sentados en una mesa de diálogo diseñada para viabilizar decisiones tomadas en otros espacios – no lo aceptarían. No cabe duda, 57 consultas comunitarias realizadas en contra de megaproyectos, subrayan que los pueblos indígenas están ejerciendo sus derechos colectivos y exigiendo su cumplimiento.

II. Institucionalidad pública del agua

En la actualidad muchas instituciones juegan más de algún papel respecto al tema del agua: las municipalidades, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) en tema de riego, el Ministerio de Energía y Minas (MEM) en cuestiones de hidroeléctricas, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN), el Instituto de Fomento Municipal (INFOM) en asuntos de sistemas de agua, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) relativo a calidad de agua, la Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia (SEGEPLAN) respecto a una planificación integral, el Consejo Nacional de Áreas Protegidas (CONAP) sobre áreas protegidas y bosques nubosos, entre muchos más. Mientras que las instituciones tienen sus atribuciones, a la vez, la mayoría parece limitarse a visiones proyectistas o para autorizar megaproyectos – pocas veces se escuchan visiones que se sustentan en el derecho humano al agua en conexión al derecho a la alimentación. El papel de subordinación que deben de jugar las instituciones públicas relativas a las empresas llevó en el 2008 a que la Mina Marlin le impidió al MARN el ingreso a la mina a fin de tomar muestras de agua para controlar el cumplimiento de disposiciones legales en materia ambiental. Teniendo presente la debilidad institucional y tras varios fracasos de aprobar una Ley de Aguas, entonces, el Organismo Ejecutivo creó un espacio para la coordinación en la temática, el Gabinete Específico del Agua cuya funcionalidad también está limitada.

9 <http://www.guatemala.gob.gt/docs/ACTA%20DE%20COMPROMISOS%20TOTONICAP%C3%81N.pdf>, 1/9/2011

II.1 Gabinete Específico del Agua GEA

A través de Acuerdo Gubernativo 204-2008 se creó el Gabinete Específico del Agua GEA "*con el propósito de coordinar los esfuerzos gubernamentales de diseño y gestión de políticas, planes y presupuestos del agua, para contribuir al logro de metas y objetivos de desarrollo nacional*". Lo preside y coordina el Vicepresidente de la República, integrándose por 10 ministerios y 7 secretarías, Cuenta con una secretaria técnica ST-GEA, la cual, en su momento tenía más cercanía a SEGEPLAN, mientras tanto se vincula más directamente con la Vicepresidencia. A mediano plazo GEA podría constituirse en entidad propia, o proponer otra entidad; A largo plazo se reemplazará por la(s) institucionalidad(es) prevista(s) en el marco de una normativa específica para el agua.

Desde 2008 se celebran sesiones de GEA para coordinar esfuerzos entre instituciones y evitar duplicidades, previendo presentaciones de las instituciones sobre sus enfoques al tema agua, así como las acciones realizadas. Aún teniendo presente la importancia de legislación específica, GEA se concentra en el ámbito del Ejecutivo, igualmente las actuales propuestas para institucionalizar el tema: la preferencia actual es de crear un Viceministerio de Agua en el MARN. En varios momentos GEA ha jugado un papel relevante para el análisis conjunto y la coordinación: sequía y corredor seco, cianobacterias en el lago de Atitlán, emergencia de tormenta Stan, lo relativo río La Paz y el Trifinio Sur. La secretaría juega un papel fundamental en trazar las líneas de acción a mediano y largo plazo.

No obstante, se observan algunas debilidades, pendientes de atender en el futuro: En el marco de las emergencias del 2010 pareciera que hubo puntos de vista encontrados sobre quien debería aportar visiones para la reconstrucción relativa al tema del agua y se observó que debería haber mayor consciencia sobre la temática, ya sea en el marco de GEA o fuera de él. Un progreso fundamental ha sido la aprobación de la Política Nacional del Agua en Guatemala y su Estrategia, recogiendo las experiencias de GEA, ofreciendo una oportunidad a futuras administraciones para seguir avanzando.

Como retos específicos se observa la importancia de las negociaciones bilaterales, regionales y multilaterales, de mejorar la coordinación intra e inter institucional, de seguir consolidando el Sistema de Información y Conocimiento del Agua de Guatemala SIAGua, entre otros más.

Indudablemente el GEA es un espacio del Organismo Ejecutivo, y como tal predomina la institucionalidad pública. El tema del agua, sin embargo, requiere de un involucramiento más amplio. Hasta la fecha muy pocos actores sociales asistieron a sus reuniones. Sólo en un momento hubo participación de representante de los 48 Cantones de Totonicapán, fueron propuestos como miembros asesores de GEA. Similar en el caso don Cirilo Pérez Oxlaj, Embajador Itinerante de los Pueblos Indígenas, quienes asistieron un momento y luego ya no. Pocas veces se considera tomar en cuenta la multiculturalidad del país para lograr mejores decisiones.

Por aparte parece que algunos de los puntos de mayores tensiones sociales están ausentes o no reconocidos por el GEA. Temas como la construcción de hidroeléctricas y de minería, implicando elevados niveles de conflictividad social, casi no se abordan, únicamente se lamenta que

hay insuficiente información para las comunidades y que debe haber más proyectos sociales en los alrededores de estos megaproyectos. En fin, las posturas de algunos dan a entender que el tema de recursos naturales se limita a una cuestión de definir adecuadamente los precios de los mismos. En conclusión: hay avances pero también pendientes.

II.2 Política Nacional del Agua en Guatemala y su Estrategia

En mayo 2011 se aprobó la Política Nacional del Agua en Guatemala que tiene el objetivo general de *"Asegurar la contribución del agua al cumplimiento de metas y objetivos de desarrollo económico, social y ambiental del país, mediante la institucionalización del sistema nacional de gestión y gobernanza del agua que satisfaga el mayor número de demandas, prevea los requerimientos futuros, gestione los riesgos hídricos y proteja el bien natural, en un marco de armonía social, desarrollo humano transgeneracional y soberanía nacional"*. Específicamente busca contribuir al mejoramiento de las condiciones de calidad de vida, bienestar individual y social; contribuir a la adaptación nacional al cambio climático; contribuir con los objetivos de desarrollo económico y social y con la adaptación nacional al cambio climático, mediante la gobernabilidad y gestión eficaz del agua: Adoptar gradualmente un sistema nacional de gestión del agua que promueva la modernización del régimen legal e institucional; y de contribuir al logro de los valores de justicia, seguridad y bien común del país, mediante la implementación de los lineamientos y principios de negociación que establecen esquemas de compensación para proteger los cursos de agua internacionales.

La Política Nacional del Agua y su Estrategia se basan en un conjunto de principios básicos: equidad social, eficiencia económica, sostenibilidad ambiental, administración de carácter integral y la solidaridad. Según los conceptos, mediante la equidad social *"...se hace operativa la garantía constitucional de acceso al agua para consumo humano y para consolidar el sistema de seguridad alimentaria-nutricional, con enfoque de género y pertinencia cultural"*¹⁰. En otra parte de la política se refleja que el camino de la inclusión y participación parece ser un punto a considerar al expresar que *"La aplicación de las medidas de gestión integrada de los recursos hídricos significa el concurso de todos los actores del agua. El sistema administrativo que se diseñe debe prever cómo, cuándo y en qué participará cada uno de estos (públicos, centralizados, descentralizados, locales, usuarios, privados, comunitarios y otros) conforme estrategias de enfoque de género y pertinencia cultural y principios de solidaridad y equidad..., haciendo claros y evidentes los beneficios y responsabilidades que a cada grupo de actores les corresponden"*¹¹.

La política nacional aborda el tema de la posible futura institucionalidad del agua y enumera varias opciones, aclarando que sea necesario seleccionar la opción que tenga mayor viabilidad política y financiera. Entre otras se proponen: Mantener vigente el Gabinete Específico del Agua, crear el Viceministerio del Agua en el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, crear la Secretaría del Agua adscrita a la Presidencia de la República, y la Dirección de Política del Agua en SEGEPLAN, entre otras opciones más.

¹⁰ Política Nacional del Agua en Guatemala y su Estrategia, mayo 2011, página 13

¹¹ Op.cit. página 19

En total se contemplan cuatro líneas estratégicas: (1) Agua potable y saneamiento para el desarrollo humano, (2) Conservación, protección y mejoramiento de fuentes de agua, bosques, suelos y riberas de ríos en cuencas, (3) Planificación hidrológica, obras hidráulicas de regulación y gobernabilidad del agua, (4) Política pública y régimen legal e institucional de cursos de aguas internacionales.

Por el enfoque del presente artículo se enfatiza en la tercera línea estratégica de “Planificación hidrológica, obras hidráulicas de regulación y gobernabilidad del agua”, para lo cual se prevén varias acciones¹²: la participación ciudadana para construir acuerdos sociales a favor de la gobernabilidad eficaz hídrica, identificación y sistematización de prácticas sociales de gestión y gobernanza del agua, estrategias y lineamientos para la modernización del régimen legal e institucional, mediación y resolución de conflictos, la formulación de lineamientos para planificación hidrológica y obras hidráulicas de regulación, contar con un Sistema de Información y Conocimiento del Agua de Guatemala SIAGua, así como la formulación e implementación de políticas y planes de los usos sectoriales del agua (agropecuario, hidroelectricidad, industria, minería y turismo), entre otras más. Es de esperar qué acciones se implementarían a manera prioritaria y de qué forma se implementarán para lograr los resultados previstos en la Política Nacional del Agua en Guatemala y su Estrategia.

III. Realidades de disponibilidad y acceso al agua

III.1 Disponibilidad general de agua y uso para principales actividades económicas

Desde hace algunos años el Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente (IARNA) de la Universidad Rafael Landívar junto con el Banco de Guatemala diseñó e implementó el Sistema de Contabilidad Ambiental y Económica Integrada SCAEI, conocido como “Cuentas ambientales”, junto con otras entidades más¹³. En el 2006 se registró una disponibilidad total de agua de 32,021.7 millones de metros cúbicos, proveniente principalmente de las lluvias, es decir del sistema natural. La mayoría de esta agua se usa para actividades de agricultura y ganadería, entre 50% y 55% en los años 2001 al 2006. La segunda actividad económica más importante en consumo de agua son las industrias manufactureras, con una tendencia decreciente en los últimos años, de 35% a 24% en un período de cinco años; a cambio, para el suministro de electricidad, gas y agua la importancia del agua ha crecido de 11% al 15.3%, los demás sectores requieren menos del 2% del volumen total¹⁴, en orden de importancia: caza y silvicultura, consumo final de los hogares y pesca, entre otras más.

12 Págs.26ss

13 Implementación del SCAEI a través de alianzas entre IARNA/URL, Instituto Nacional de Estadística INE, Banco de Guatemala BANGUAT, la Secretaría de Programación y Planificación de la Presidencia SEGEPLAN, la Secretaría Presidencial de la Mujer SEPREM, el Instituto de Incidencia Ambiental IIA y el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales MARN.

14 Cuadros estadísticos de cuenta integrada de los recursos hídricos en <http://www.infoiarna.org.gt/article.aspx?id=158>

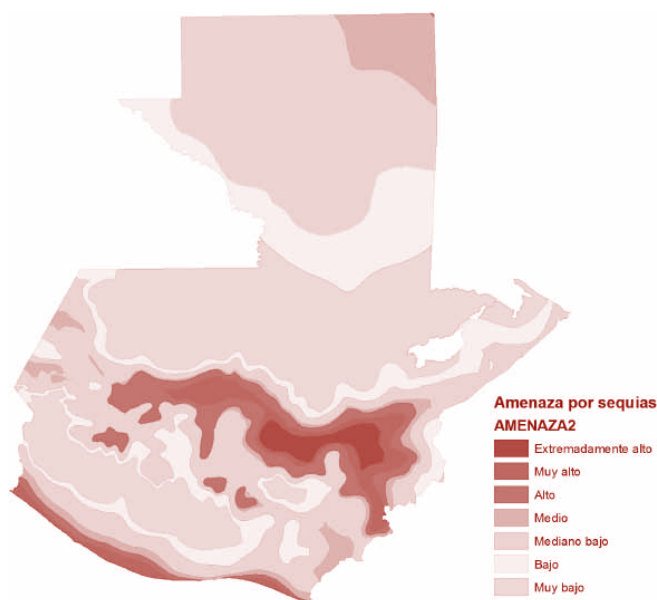
El 76% del agua utilizada en la agricultura es almacenada en el suelo, el resto proviene de la captación de fuentes superficiales o subterráneas, por ejemplo en sistemas de riego. La mayor demanda de agua para riego se observa en la caña de azúcar, un 43% del total para riego, seguido del banano, 14%, y otras semillas y frutos oleaginosos diferentes a berries, mango y melón uno de estos frutos oleaginosos es la palma africana, con el 12% del agua de riego. En comparación: Los volúmenes de agua de riego para cada uno de estos cultivos son superiores al volumen total del consumo de todos los hogares; tan sólo la caña de azúcar consume cuatro veces más agua de riego que necesitamos nosotros para consumo humano. Es importante tener presente que el 30% de las fincas de caña de azúcar y el 40% de las plantaciones de palma africana utilizan riego por inundación lo que es una forma poco eficiente de riego. A mediano plazo es inevitable analizar el valor económico que representa el agua como parte de producciones (agro) industriales y las implicaciones para la sociedad.

III.2 Amenazas por sequía en el corredor seco

La distribución del agua y accesibilidad están estrechamente vinculadas a zonas climatológicas del país y al fenómeno del cambio climático que afecta con diversas consecuencias, especialmente sequías e inundaciones. Las áreas amenazadas por sequías requieren de atención especial, ya que se complica la disponibilidad del agua para el consumo humano y para los cultivos. Insuficiente atención a la problemática agudiza la falta de alimentos de subsistencia. Ninguna de estas situaciones puede resolverse con medidas cortoplacistas y asistencialistas, sino se requiere de medidas integrales.

Mapa No. 1

Amenaza por sequía, 2002



Fuente: MAGA, Atlas Temático, 2002

III. 3 Acceso a agua potable

La importancia del agua se reconoció en la Asamblea General de las Naciones Unidas del año 2000 al establecer una meta para el tema de agua entre los Objetivos de Desarrollo del Milenio ODM, el objetivo 7 de “**Garantizar la Sostenibilidad del Medio Ambiente**”: Meta 7.C: “Reducir a la mitad, para 2015, la proporción de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento”. En 1990 el 63% de la población guatemalteca tuvo acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua, lo que implica que para 2015 la tasa debería aumentarse a 81.5%¹⁵. De hecho, entre todos los Desarrollo de las Metas del Milenio (ODM), el acceso al agua potable es una de las metas con mejores posibilidades de lograrla, pues, en el 2006 78.7% de las viviendas tuvo acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua. Al analizar los datos de acuerdo al número de población en vez de vivienda se reduce ligeramente: 76.8% de los guatemaltecos están en mejores condiciones. Las realidades urbanas y rurales son muy distintas: Mientras que el 90.5% de la primera está en mejores condiciones, en área rural sólo 63.9% tiene la suerte de fuentes mejoradas de agua.

Cuadro 1

Acceso principal al agua por persona para consumo del hogar,
personas, desglose por etnicidad y área urbano-rural

¿De dónde obtienen principalmente el agua para consumo del hogar?	Etnicidad		Área		Global
	Indígena	Mestizo	Urbana	Rural	
Tubería (red), dentro de la vivienda	52.3%	63.5%	76.5%	43.1%	59.2%
Tubería (red), fuera de la vivienda pero en el terreno	16.6%	14.4%	12.8%	17.4%	15.2%
Chorro público	2.7%	2.2%	1.2%	3.4%	2.4%
Pozo perforado público o privado	10.9%	11.5%	4.6%	17.5%	11.3%
Río, lago, manantial	11.6%	4.3%	0.7%	13.0%	7.1%
Camión cisterna	0.5%	1.6%	1.8%	0.6%	1.2%
Agua de lluvia	2.6%	0.2%	0.1%	2.0%	1.1%
Otro	2.8%	2.4%	2.2%	2.8%	2.5%
TOTAL en millones de personas	4,97	8,01	6,25	6,74	12,99

Fuente: Cálculo propio, datos ENCOVI 2006

De todas las viviendas conectadas a una red de tubería, el 81.0% utiliza el agua sólo para su hogar, las demás comparten con otro(s) hogar(es). Un 31% del agua de red de tubería es administrada por comités de agua, el 59.4% por entidades públicas y 9.6% de actores privados. Tener conexión a una red de agua no necesariamente significa tener agua todos los días: uno de cada tres viviendas no lo tiene por 10.8 días por mes, es decir, uno de cada dos días. Además, los días con agua la mitad de las viviendas sólo tiene agua por poco más de 7 horas.

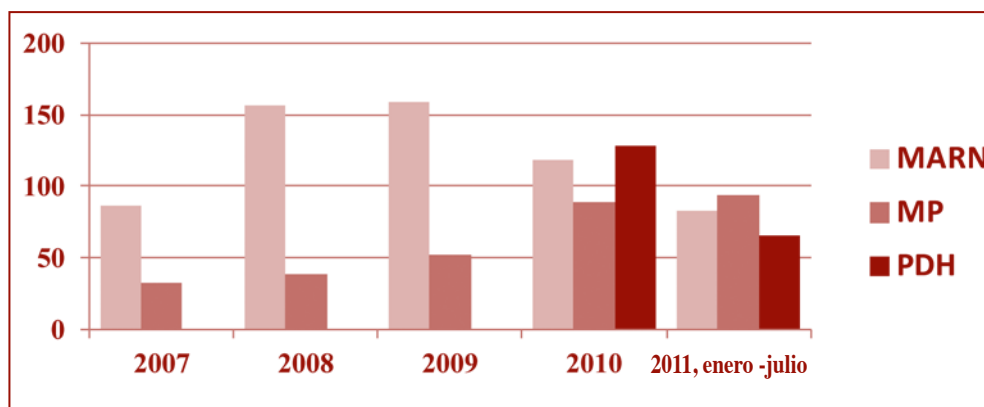
15 SEGEPLAN, Tercer informe de avances en el cumplimiento de los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente Guatemala: Serviprensa, 2010. pág.31

Aparte del acceso al agua, se observa un problema en la calidad del agua del 2009 al 2011, por ejemplo, el 58.3% de pruebas de clorificación de agua realizadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social MSPAS no registraron niveles adecuados, el 31.3% registró contaminación bacteriológica en marzo 2010 el MSPAS informó que sólo el 30% de las municipalidades está clorando el agua. La situación es de fuerte preocupación, tomando en cuenta que la cuarta parte de las viviendas no tratan el agua que beben en el área rural: el 35% no trata el agua, en cada dos de cinco viviendas se hierve el agua para beber. Una parte de la contaminación se debe a la falta de instalaciones sanitarias, otra parte por insuficientes plantas de tratamiento de aguas servidas y la descarga industrial de desechos en las aguas del país.

III. 4 Panorama de la actual conflictividad alrededor del agua

Los conflictos sobre el agua, su uso y su manejo llegan a diversas instituciones. Tres entidades reciben casi iguales números de denuncias entre enero 2010 y agosto 2011: la Dirección General de Cumplimiento Legal del MARN recibió 201 denuncias, el Ministerio Público recibió 183 denuncias por contaminación y contaminación industrial. La Procuraduría de Derechos Humanos PDH y sus auxiliaturas departamentales fueron informados de 193 violaciones relativas al agua.

Gráfica No. 1
Denuncias recibidas relativas al agua, entre 2007 y 2011



Fuente: PDH, MP y MARN, por vía de Unidades de Información Pública

Según detalles en el siguiente cuadro, la PDH recibió diversos tipos de denuncias. La contaminación del agua por desechos tóxicos o peligrosos es el problema más frecuentemente denunciado, seguido por el desvío del curso de agua, así como la realización de actividades industriales o comerciales ambientalmente peligrosas.

Cuadro 2

Denuncias recibidas por la PDH con relación directa al agua,
nivel nacional, de enero 2010 a agosto 2011

Derechos económicos, sociales y culturales Medio ambiente sano – relación directa a agua	2010 enero-dic	2011 enero -agosto	Total
Contaminación del agua por desechos tóxicos o peligrosos.	37	14	51
Desviar o detener el curso normal del agua	32	10	42
Realizar, permitir o autorizar actividades industriales o comerciales ambientalmente peligrosas	21	16	37
Distribuir agua contaminada	10	17	27
Descargar aguas servidas en los ríos, lagos, lagunas y otras	16	4	20
Arrojar residuos a las aguas de los ríos, riachuelos, manantiales y lagos	12	4	16
TOTAL	128	65	193

Fuente: PDH, Memorandum Ref.DEAI-083-08-sep-2011, por vía de UIP-PDH

Es indispensable tener presente que en la PDH se presentó un número similar de denuncias que indirectamente se relacionan con el agua, de enero 2010 al agosto 2011 en total 219. Los dos tipos de denuncias más frecuentes son de contaminación del aire y la de la deforestación; seguido de manejo inadecuado de residuos peligrosos o tóxicos y de la destrucción de recursos no renovables. De acuerdo a información de IARNA, la importancia de los conflictos sobre el tema de agua ha aumentado en los últimos años. Menciona que hasta 1997 la gran mayoría de las denuncias presentadas reportaban el tema forestal, aproximadamente un 90%. Indica que para el año 2008 el tema de agua ya representó el 21% de todas las denuncias presentadas¹⁶.

De las denuncias presentadas ante el Ministerio Público muy pocos llegan al ámbito judicial. De enero 2005 al noviembre 2008 sólo 23 casos ingresaron al Organismo Judicial OJ por contaminación y seis por contaminación industrial. En comparación: en el mismo período el OJ sólo dictó cuatro sentencias absolutorias relativas a casos que denunciaron contaminación industrial¹⁷. El análisis de la efectividad de la judicialización de conflictos ambientales relacionados con el agua así como las denuncias debe considerar el nivel muy insignificante de penas y la poca probabilidad de concluir con condenas se constata una peligrosa injusticia ambiental¹⁸.

16 <http://www.infoiarna.org.gt/based.aspx?id=20> , consultado el 1/9/2011

17 Centro Nacional de Análisis y Documentación Judicial del Organismo Judicial: Informador Estadístico del OJ No. 6 - Casos Ingresados: Delitos Ambientales en los Órganos Jurisdiccionales del Ramo Penal Años 2005-2006-2007, 2008, Noviembre 2008

18 http://www.prensalibre.com/noticias/Injusticia-ambiental_0_283771670.html , consultado 1/9/2011

Para un mejor respeto al agua y al medio ambiente es indispensable fortalecer los controles de oficio de entidades como el MARN, así como medidas efectivas de sanción en caso de infracciones. Hasta entonces podría pensarse en arbitrajes sobre conflictos respecto al tema del agua, como punto de partida no negociable el derecho humano y social al agua que no puede quedarse en segundo plano, detrás de intereses individuales.

IV. Caso específico de aprovechamiento y abuso del uso de agua por agroindustrias

Desde el año 2005 la Pastoral Social de San Marcos acompaña al Comité Pro-Pérdida en el conflicto respecto al agua – inundaciones en invierno, sequías en verano y contaminación de diferentes orígenes – en tres municipios: Ocos, Coatepeque y Retalhuleu. Ninguno de los fenómenos se puede explicar únicamente por causas naturales, en buena medida están originados por la actuación de agroindustrias que se encuentran en la zona costera, el monocultivo de banano para exportación y la palma africana. También es la historia de varios ríos: Ocosito, Pacayá, Rosario y otros.

Los campesinos están cultivando parcelas de 10 a 50 cuerdas con maíz y plátano en las planicies cercanas al río Pacayá. En una relación armónica con la naturaleza los vecinos estaban acostumbrados que en los meses de octubre y noviembre el río se desbordaría e inundara parte de las tierras. Su relación con la madre tierra es diferente a la de la agroindustrias, caracterizándose la última por (intentar) subordinar a la naturaleza. A partir del 2005 las modificaciones de Bananera Nacional S.A. BANASA, se generaron mayores inundaciones de las tierras a partir de mayo y junio. Desde que la bananera comenzó en 1994 ha tenido una estrategia expansiva de banano y palma africana. En la actualidad el apellido Bolaños de los propietarios figura a lo interno de empresas con varios nombres: Bananera Nacional S.A. BANANSA, Bananera del Sur S.A. BANASUR, Corporación Bananera S.A., Palma Africana S.A., entre muchas más.

IV.1 Aprovechamiento agroindustrial del río Ocosito, pugnas entre empresas

La responsabilidad del Estado aparece en el momento que las agroindustrias alteran al medio ambiente. Antes de la creación del MARN las autorizaciones para fines de riego para los agroindustrias las emitió el MAGA. En el año 1997 se concedió a la Corporación Bananera S.A. varios caudales del río Ocosito de un total de 2955 lts./seg. En mayo del 2001 el MAGA autorizó otros dos derechos al uso de agua del río Ocosito de 938 y 212 lts./seg. a favor de Bananera del Sur S.A. La autorización establece que *"el caudal autorizado con fines industriales deberá ser devuelto al río Ocosito en su totalidad"* y que *"el beneficiario debe colaborar en el mantenimiento de recursos naturales, reforestando las márgenes en la longitud que atraviesan las fincas y devolver el agua utilizado al cauce natural"*. En las resoluciones se menciona como caudal total del río Ocosito 4,266.00 lts./seg. en época de estiaje comparado con el total autorizado en 2001 y 1997 de 4,105.00 lts./seg. restan tan sólo 161 lts./seg, equivalente al 3.8% del caudal original.

Otras agroindustrias, por ejemplo, Palmas del Horizonte S.A. y Agropecuaria San Miguel S.A., ambas cultivan palma africana, ni siquiera cuenta con autorizaciones. Sin embargo, el uso de agua para sus fincas en lugares río arriba, pronto causó tensiones con BANASA y BANASUR. Las bananeras reclamaron que las palmeras utilizan siete estaciones de bombeo para riego con capacidad de 5,600 lts./seg. y además la existencia de canales cementados para desviar más agua. El punto central del reclamo ha sido que las palmeras dejan sin agua a las tomas de agua de las bananeras, reduciéndose el volumen de agua a su alcance en un 45%. Además reclamaron que las palmeras utilizan el ineficiente sistema de inundación como sistema de riego.

En el transcurso de las pugnas entre las empresas, Palmas del Horizonte S.A. y Agropecuaria San Miguel S.A., solicitaron caudales a MAGA y MARN. Al respecto el MAGA se dirigió al Director General de Gestión Ambiental del MARN¹⁹ haciendo un recuento de caudales autorizados (4,105 lts./seg.), sumando las solicitudes presentadas de un total de 6,480 lts./seg. y concluye que esto implicaría un déficit de 6,319 lts./seg. para dejar el río Ocosito sin agua en época de estiaje. Finalmente el MAGA concluyó que ***“Por lo anteriormente expuesto se hace necesario un ordenamiento del uso, manejo y aprovechamiento del agua en el río Ocosito, motivo por el cual se recomienda no emitir ninguna Autorización hasta que se haya realizado un estudio detallado de este problema.”***

IV.2 Extracción agroindustrial de agua del río Pacayá, sequía para campesinos

Los campesinos están más afectados por las extracciones de agua del río Pacayá. La finca San Juan El Horizonte atrae el agua para la palma africana a través de presas de dimensiones significativas. Un problema muy relevante es que los problemas que causa la extracción para el derecho humano a la alimentación trascienden a lo público mientras que las alteraciones al medio ambiente se ubican al interior de propiedad privada, impidiendo conocer las causas de derechos violados a los campesinos.

Hay múltiples consecuencias: La primera y más cercana es la falta de agua desde hace años en la Aldea El Troje. A pesar de que la Cruz Roja instaló un tanque de agua, el líquido no alcanza para todos. Las mujeres están obligadas a cargar la ropa sucia por kilómetros hasta el primer lugar dónde reposa un poco de agua a fin de poder lavarla – debajo del puente de Santa Fé. En los meses de marzo, abril y mayo hay tan poca agua, afectada por jabón, que sólo reposa. Cuentan las mujeres que únicamente los domingos corre un poco de agua y sólo por un par de horas hay agua limpia hasta el próximo domingo. El segundo problema es la ausencia de agua para el riego, mientras que en el pasado los tubos de agua para el riego se colocaron en el río, actualmente muchos se vieron obligados a construir pozos en sus terrenos para el riego y cada vez tiene que ser más profundos, implicando gastos de combustible para las bombas y tiempo para la colocar los tubos en los diferentes lugares del terreno. El tercer problema al no tener agua en el cauce del río Pacayá lo afectó severamente en años pasados, pues llegó a tales extremos que hasta una distancia de más de ocho kilómetros del mar entró agua salada en el cauce del río Pacayá afectando a los campesinos en los alrededores.

19 Oficio UNT-AAS-113-2003 del 6 de agosto del 2003, recibido por el MARN el 12 de agosto

IV.3 Desvío de ríos por agroindustrias, inundaciones para campesinos

El segundo problema es de las inundaciones. La coexistencia entre cultivos sostenibles de los campesinos y la naturaleza, ellos estuvieron acostumbrados a inundaciones en los meses de octubre y noviembre. Entonces, en los meses de mayo a agosto – el río Pacayá desbordó hacia las así llamadas “pampas”, lagunetas naturales del invierno y no afectando los cultivos de los campesinos. Referidas pampas, a la vez, mantuvieron los niveles subterráneos del agua en cierta profundidad, asegurando que haya humedad del suelo por más tiempo. Tras la expansión de las agroindustrias se secaron destruyeron varias pampas y la vegetación conexas. Para ello, en los últimos años se construyeron trece kilómetros de muros artificiales de tierra, llamadas “bordas” a lo largo del río Pacayá para evitar que las bananeras se inundaran. A la vez instalaron bombas muy fuertes para extraer el agua de lluvia y expulsan directamente de su plantación hacia el río Pacayá.

Las consecuencias para los campesinos son dramáticas. A partir del 2005 las inundaciones llegaron a partir del mes de mayo, destruyendo las plantaciones de maíz, plátano, incluyendo enfermedades, estancia en albergues temporales, entre otros problemas más. En 2005 se contabilizaron daños de más de Q 8 millones, en el 2010 de aproximadamente Q 7.5 millones. Además, lo que ha generado que campesinos ya no puedan cultivar para la segunda cosecha, ya únicamente tienen una sola cosecha.

Cabe subrayar que en el 2010 la bananera abrió las compuertas en época de las lluvias más fuertes lo que generó un desastre para los campesinos. Al lado de los campesinos, el problema llegó por los quineles e inundó a dos comunidades que no tienen ninguna cercanía a río alguno: sin embargo, estuvieron inundados por casi un metro de agua que les llegó a través de los quineles con compuertas abiertas.

IV.4 Limpieza para agroindustrias, contaminación para campesinos y pescadores

Como tercer problema se tiene a las contaminaciones. En la zona de la costa sur se acostumbra utilizar fertilizantes y diversos medios para el control de plagas y enfermedades. Los pocos campesinos que cultivan sin estos y sin riego tienen un rendimiento muy bajo, en vez de 5 qq/cda de maíz sólo logran 1 qq/cda. En los procesos agroindustriales se fumiga además por vía aérea cada cinco días. La contaminación llega al agua por dos vías: a) se contaminan las aguas subterráneas, afectando pozos, individuales, colectivos y comunitarios, especialmente los que tienen poca profundidad. b) los sobrevuelos afectan directamente a humanos y sistemas de agua, por ejemplo el tanque de Colonia Barillas que se ubica a pocos metros de la finca – con los sobrevuelos muchas veces se riegan herbicidas al agua en el tanque comunitario. Por aparte, los trabajadores en las fincas se contaminan además porque desisten de usar mascarillas y otras medidas de protección que tienen porque afectaría negativamente sus ingresos.

Por aparte hay contaminación por un manejo indebido de los desechos del procesamiento post-cosecha, especialmente las plantas procesadoras de palma africana en la finca San Juan El Horizonte - carecen de procedimientos idóneos y afecta todos los años a los ríos por la muerte de peces. Y a pesar que las instituciones públicas están enterradas no han hecho nada, los sucesos

se repiten. A finales del 2010 sucedió lo mismo, dirigentes campesinos presentaron una denuncia ante el Ministerio Público MP. Desde hace casi un año el MP está investigando el caso, sin que haya llegado a resultados significativos. Mientras tanto a mediados del 2011 volvió a repetirse los mismos hechos. Por aparte, llama la atención que el MARN no ha hecho nada por operar la planta procesadora de palma africana que no cuenta con el debido estudio de impacto ambiental. No puede ser que el MARN no esté enterado: el humo negro de la planta se observa a kilómetros de distancia y ha habido varias quejas... Mientras tanto las autoridades comunitarias año por año deciden prohibir por una o dos semanas la pesca en el río Pacayá y a las mujeres que no laven la ropa en esta agua.

V. Las consecuencias para la seguridad alimentaria y nutricional

El acceso al agua es indispensable para el derecho humano a la alimentación. El Estado guatemalteco debería responsabilizarse de reconocerle y asegurarle a la población su derecho fundamental al agua, así como, resolver problemas de distribución. En la práctica muchas veces se favorece el interés empresarial ante las necesidades humanas, creando precisión sobre el líquido vital, su abundancia y su calidad, especialmente en casos de minería, agroindustrias y hidroeléctricas. En este contexto extraña que el volumen de agua para regar la caña de azúcar sea tres veces el volumen de agua que consumen los hogares – buena parte de la caña de azúcar no es para la alimentación.

Aparte de pocas disposiciones constitucionales respecto al régimen de agua no hay normativa ordinaria que lo implemente con mayor claridad. Es más, las duplicidades históricas de responsabilidades institucionales hasta la fecha no han sido resueltas. En este sentido, hasta hoy en día, de un mismo río X, se autorizan volúmenes de agua: la Dirección de Energía Eléctrica del MEM para hidroeléctricas, la Dirección de Minería para proyectos de explotación de minerales, el MARN para riego y aparte hay caudales registradas en el Registro de la Propiedad. El único que tiene certeza cuando algo anda mal es el campesino que vive río abajo, cuando se enferma de la contaminación o se violan sus derechos humanos al agua y a la alimentación, careciendo del vital líquido.

La ausencia de una normativa que regule el régimen del agua no se puede subsanar por el Gabinete Específico del Agua – este ha sido un paso importante para la construcción de la Política Nacional del Agua en Guatemala y su Estrategia, quedando pendiente la construcción de consensos nacionales sobre quiénes son los responsables para decidir respecto al agua: ¿una entidad estatal y autoridades indígenas reconocidos? Debe prevalecer la importancia del agua para el derecho humano a la alimentación y quedar en segundo plano la opción de ser insumo en procesos empresariales.

Igualmente falta definir quién sea responsable en resolver conflictos existentes sobre el agua. En algunos documentos figura la Secretaría de Asuntos Agrarias SAA como entidad que debería responsabilizarse, en la práctica la SAA no reconoce este tema como su tarea. Además es criticable que esta entidad sólo queda en el plano de mediador y no se pronuncia en caso de conflicto de derechos, por ejemplo el derecho humano a la alimentación, al agua y a la propiedad privada.

La debilidad institucional al respecto del agua se agudiza aún más en el contexto del cambio climático que afecta a Guatemala: aumento de inundaciones y sequías. Los problemas de agua son de hoy en día, sin embargo, como país debe encontrar propuestas viables de cara al futuro a fin de asegurar el derecho humano a la alimentación.

Conclusiones

- A pesar de la existencia de una diversidad de normas de diversos rangos que se refieren al tema del agua y muchas instituciones con sus respectivas responsabilidades, falta una normativa que logre coordinar. En el contexto de no haber logrado la aprobación de una Ley de Aguas consensuada entre los diversos actores de la sociedad guatemalteca, la instalación del Gabinete Específico del Agua ha sido un paso relevante para la construcción de la Política Nacional del Agua en Guatemala y su Estrategia.
- En la actualidad, el reconocimiento concreto del carácter multiétnico, pluricultural y multilingüe de Guatemala no ha sido suficiente porque falta reconocer el papel de la organización social, de las autoridades y normativas de los Pueblos Indígenas en la temática del agua. Esto es indispensable por su práctica ancestral de parte de los Pueblos Indígenas y por su fundamentación filosófica y sobre todo por tratarse de un derecho humano fundamental e internacionalmente reconocido.
- El Estado y sus instituciones han mostrado debilidades preocupantes para prevenir, responder y resolver la conflictividad existente sobre el agua. Las principales instituciones reciben un número creciente de denuncias pero por diversos factores muestran limitantes al atenderlas: por ejemplo, penas insignificantes para responsables de delitos, incapacidad investigativa y por la preocupante impunidad ambiental.
- Mientras que los Objetivos de Desarrollo del Milenio relativos al acceso a agua registran buena posibilidad de cumplirse, todavía parte relevante de la población no tiene acceso a fuentes mejoradas de agua porque hay familias que están varios días al mes no tienen agua, o sólo lo reciben pocas horas al día, agravándose muchas veces por varias diferentes tipos de contaminación. Preocupa sobremanera que uno de cada tres personas en área rural no trata el agua para beber.
- El volumen del agua destinada a riego en agroindustrias supera el consumo humano de la población guatemalteca, la caña de azúcar lo supera cuatro veces. Es preocupante que parte relevante del riego de caña de azúcar y de palma africana se da de una manera muy ineficiente. A la vez, se registran cambios a cauces de ríos, destrucción al medio ambiente y la extracción de volúmenes abrumadores de agua para agroindustrias. Las familias campesinas de las zonas son los más afectados en su derecho a la alimentación por la escases, contaminación del agua e inundaciones de sus cultivos.

Recomendaciones

- La importancia del derecho humano al agua en el contexto del derecho a la alimentación requiere de una reorganización significativa de las regulaciones de la temática, considerando los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y la preeminencia del derecho humano ante los diversos intereses empresariales.
- Es indispensable lograr consensuar una Ley de Agua que considere la diversidad de organizaciones sociales, autoridades y reglamentaciones existentes, respetando especialmente los derechos colectivos de los Pueblos Indígenas y las autonomías de las comunidades indígenas para la regulación del agua. Tiene que basarse en el derecho humano al agua, prevaleciendo este ante intereses particulares y teniendo presente que el bien vital del agua no es un producto de negocios sino una parte indispensable del derecho humano a la alimentación.
- Urge revisar y mejorar la institucionalidad responsable para atender la conflictividad existente sobre el agua. Hay que asegurar que cuenten con herramientas más eficientes para prevenir y resolver las problemáticas antes de llegar a una judicialización de los problemas. Debe existir un marco normativo adecuado y una institucionalidad judicial eficiente que logre resultados concretos en investigación y condena a fin de asegura la efectividad de la dimensión preventiva del Derecho.
- Debe asegurarse que haya mejoras del acceso a fuentes de agua mejoradas, especialmente en el área rural. En paralelo se debe contar con la instalación de suficientes plantas de tratamiento de aguas negras con capacidades adecuadas y que los responsables más grandes de contaminación de ríos eviten causar daños. Sólo de esta manera es posible asegurar que el agua que llega al chorro de los hogares no esté peligrosamente contaminada.
- Urge garantizar el derecho a la alimentación a través del uso equitativo y con justicia de los recursos agua y tierra a las familias campesinas. Para ello debe regularse el uso y aprovechamiento del agua para fines agroindustriales, de hidroeléctricas y de minerías tiene que regularse, entendiendo que prevalece el derecho humano al agua ante intereses empresariales. Los volúmenes autorizados, formas de uso y el respectivo tratamiento tiene que regularse correspondientemente y debe asegurarse el correspondiente cumplimiento con un monitoreo efectivo.

DIRECTRIZ 9

Inocuidad de los alimentos y protección al consumidor

Coordinado por: Helga Corvers*

Carlos Herrera Sajché (Investigador – Agrónomo), Emilio Sebastián Calel (Facilitador – Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria) y Ronnie Palacios (Coordinador - Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria).**

Insta a los Estados a tomar medidas para simplificar los procedimientos institucionales de control e inocuidad de los alimentos en el plano nacional y a eliminar las lagunas y las superposiciones de los sistemas de inspección y del marco jurídico y normativo aplicable a los alimentos. También insiste a adoptar normas sobre la inocuidad de los alimentos con una base científica y a establecer otras relativas al envasado, el etiquetado y la publicidad de los alimentos.

Los Estados deberían adoptar medidas para prevenir la contaminación en los procesos industriales de producción, elaboración, almacenamiento, transporte, distribución, manipulación y venta de alimentos.

Deberían reunir y divulgar información entre la población sobre enfermedades transmitidas por alimentos y sobre la inocuidad de estos, debiendo cooperar con las organizaciones regionales e internacionales que se ocupan de la inocuidad de los alimentos.

* Investigadora - Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria

** Co-autores: Carlos Herrera Sajché (Investigador – Agrónomo), Emilio Sebastián Calel (Facilitador REDSAG) Ronnie Palacios (Coordinador - REDSAG).

Introducción

El derecho a la alimentación no se realiza simplemente cuando la gente tiene suficiente para comer, sino requiere una interpretación amplia. La Directriz Voluntaria 9 define unos aspectos muy importantes que los Estados deberían tomar en cuenta para garantizar la plena realización de este derecho. La garantía de inocuidad existen para proteger a los consumidores, de tal manera que puedan confiar en que los alimentos a su disposición sean adecuados (saludables, culturalmente pertinentes, etc.). Esas normas se deben de aplicar a todos los alimentos, producidos en Guatemala e importados por igual, y para productos comerciales y no-comerciales.

Para los grupos más vulnerables, como la niñez, madres lactantes y beneficiarios de programas de seguridad alimentaria, se debe de actuar con más cuidado y rigidez.

En Guatemala se han desarrollado diferentes programas de intervención alimentaria y nutricional, y se han debatido estos esfuerzos para mejorar las condiciones nutricionales de la población, estos programas van encaminados a la asistencia alimentaria y a erradicar los altos niveles de desnutrición. La ausencia de control en los alimentos utilizados en estos programas no se puede de permitir.

Se puede concluir que existe una violación sistémica del Estado de Guatemala respecto a su obligación, derivado de que el esquema de política pública existente causa una situación de violación permanente, partiendo de que las entregas continuas de alimentos no inocuos y pertinentes culturalmente a grupos determinados afectan año tras año su salud (físico y mental) y su cultura alimentaria.

Directriz Voluntaria 9: Los Estados deberían adoptar medidas para garantizar que todos los alimentos, ya sean de producción local o importados, de libre disposición o de venta en el mercado, sean inocuos y se ajusten a las normas nacionales sobre inocuidad de los alimentos.

Para ello deberían establecer sistemas amplios y racionales de control de los alimentos que reduzcan los riesgos de transmisión de enfermedades por los alimentos utilizando el análisis de riesgos y mecanismos de supervisión, a fin de garantizar la inocuidad en toda la cadena alimentaria, incluidos los piensos.

I. Alimentación “Cualitativamente adecuada” y la incompatibilidad con Organismos Genéticamente Modificados (OGM)

El criterio de inocuidad garantiza que los alimentos no causen daño al consumidor cuando se preparen y/o consuman de acuerdo con el uso al que se destinan. Sin embargo es importante estar claro que la inocuidad es uno de los cuatro grupos básicos de características que junto con las nutricionales, las organolépticas, y las comerciales componen la calidad de los alimentos.

Tiene una doble dimensionalidad. En su dimensión fundamental, implica que los alimentos deben ser saludables y por lo tanto carentes de toxinas o contaminantes, propios o adquiridos a lo largo de su proceso de su producción. En su segunda dimensionalidad, implica que esta responda a las necesidades fisiológicas de quien lo consume, de acuerdo a las etapas del ciclo vital, según el sexo, ocupación, condición económica, social, cultural y ecológica.

La obligación de verificar y garantizar la inocuidad de los alimentos es básica y fundamental del Estado de Guatemala. Esa obligación se hace más presente en la responsabilidad del estado en materia de donaciones alimentarias, cuya inocuidad no puede ser sujeto de dudas y para las que aplica más estrictamente el principio de precaución.

¿En Guatemala no existen parámetros relacionados a transgénicos! ¿Cómo se garantiza la inocuidad de donaciones alimentaria si no se realizan análisis de laboratorio a productos donados que se consideren de bajo riesgo? “Solamente se efectúan inspecciones oculares. Entre estos productos de bajo riesgo se tienen: azúcar, sal, harinas, bebidas fortificadas (atol), leche en polvo, otras. Sin embargo esto no garantiza que estos productos estén libres de materias primas provenientes de OGM”.¹



1 PDH, Informe Verificación de Control de Productos Transgénicos, Guatemala, agosto 2011, p.7.

En el seno del protocolo de Cartagena², Guatemala se compromete aplicar medidas eficaces en caso de presunción de riesgos o efectos no deseados por uso de OGM's. Para aplicar esas medidas el primer paso necesario es conocer los OGM's que se utilizan en los alimentos, y por lo tanto realizar análisis de detección de OGM y evaluaciones de riesgo sobre cada OGM que soliciten ingresar para consumo directo humano o que sea detectado.

Respecto a la interpretación de las normas y disposiciones sanitarias el artículo 7 del Código de Salud³ señala: *"El presente Código es ley de observancia general, sin perjuicio de la aplicación de las normas especiales de seguridad social. En caso de existir dudas sobre la aplicación de las leyes sanitarias, las de seguridad social y otras de igual jerarquía, deberá prevalecer el criterio de aplicación de la norma que más beneficie la salud de la población en general. Igualmente, para los efectos de la interpretación de las mismas, sus reglamentos y de las demás disposiciones dictadas para la promoción, prevención, recuperación y rehabilitación de la salud de la población, privará fundamentalmente el interés social."*

De ahí se puede concluir que hay dos principios fundamentales sobre los que se apoyan las normas sanitarias: a) las disposiciones sanitarias que benefician a la salud de la población prevalecen sobre cualquier otra norma aplicable; b) en la interpretación de las normas sanitarias privará fundamentalmente el interés social (¡no el comercial!).

II. Marco Jurídico

En materia de salud y garantía de inocuidad de los alimentos, en especial las donaciones alimentarias, podemos observar principalmente el **Código de Salud** (arts. 1, 5, 7, 9, 17, 18, 128, 129, 130).

Hay responsabilidades precisas en el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social para su resguardo y garantía. De tal cuenta son funciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, de conformidad con el artículo 130 del mismo Código de Salud: *"El Ministerio de Salud y otras instituciones de manera coordinada desarrollan las funciones siguientes: Al Ministerio de Salud le corresponden las de prevención y control en las etapas de procesamiento, distribución, transporte y comercialización de alimentos procesados de toda clase, nacionales, o importados."*

La obligación de velar por la inocuidad de los alimentos ha sido regulado por la legislación sanitaria con tal relevancia, que esta no puede ni debe ser burlada, ni siquiera por la suscripción de convenios o tratados internacionales, tal el caso de los tratados de libre comercio, por ejemplo, en virtud que el artículo 134 del Código de Salud establece: *"En los acuerdos y tratados internacionales suscritos por el gobierno de Guatemala en materia de alimentos, se garantizará la inocuidad y calidad de los productos importados y nacionales. Además se garantizará un trato recíproco para los productos guatemaltecos, a través de procedimientos armonizados y aprobados por el Ministerio de Salud."*

2 Sobre seguridad de la biotecnología del convenio sobre diversidad biológica: Objetivo: contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana, y centrándose concretamente en los movimientos transfronterizos.

3 Decreto número 90-97

De conformidad con lo previsto en el artículo 93 de La Constitución Política de República de Guatemala, el Estado se organiza para la protección de la persona, y garantizar el pleno goce de la salud, el cual concibe como un derecho humano fundamental. Deber que se confirma con lo preceptuado en el artículo 94 constitucional.

Las acciones preventivas encomendadas al Estado, se desarrollan en el Código de Salud que en sus artículos 37 inciso b) y 38 incisos b) y c), respectivamente, contemplan que las acciones de prevención de la salud son aquellas acciones realizadas por el sector y otros sectores dirigidas al control y erradicación de las enfermedades que afectan a la población del país. El artículo 130 del Código de Salud asigna funciones al Ministerio de Salud, entre las que se encuentran ejercer las acciones de prevención, mediante el control de los alimentos, el cual se efectúa en las etapas de fabricación, transporte y en su fase de intercambio como mercancía en el comercio, y más aún en el caso de su distribución como donaciones alimentarias, así: el control sanitario en fábricas de alimentos, lo que se concreta con la licencia sanitaria; control de los establecimientos donde son distribuidos y almacenados como tiendas, supermercados, abarroterías, restaurantes, bodegas, etcétera; control sanitario en el transporte de alimentos naturales procesados verificando que el medio sea el adecuado para resguardarlo del ambiente; control sanitario en la comercialización de alimentos naturales procesados de toda clase, tanto de los que elaboran en el país, como los que se importan de terceros países.

El control sanitario de los productos fabricados en Guatemala, se debe ejercer mediante la toma de muestras para efectuarle análisis suficientes con los que se garantice su inocuidad. El control sanitario de los alimentos naturales procesados, debe ser absolutamente íntegro en sus diferentes etapas: elaboración, transporte, comercialización, hasta llegar al consumidor, sin dejar vacío algún control.

El control sanitario de los alimentos naturales procesados, nacionales o importados implica inspeccionar los productos en sí, efectuar todos los análisis necesarios, no solo microbiológicos, con los que se pueda constatar que los mismos no estén contaminados físicos o químicos, con los que se pueda verificar que no contengan sustancias nocivas para la salud, tales como plaguicidas, insecticidas, residuos de jabón, aditivos o colorantes artificiales no permitidos en Guatemala. El registro sanitario que hace mención el artículo 131 del Código de Salud, es un medio de control de los alimentos naturales procesados, pero no el único, ya que el Ministerio de Salud, tiene bajo su responsabilidad el control de todos los alimentos producidos en el país, y aún los importados.

Estas acciones las toma el Ministerio de Salud en cumplimiento del artículo 94 de la Constitución (obligaciones del Estado en materia de Salud).

La Reglamentación de las atribuciones del Ministerio de Salud Pública y Asistencia social en materia del control de adecuabilidad e inocuidad de los alimentos ha sido desarrolladas por el **Acuerdo Gubernativo 969-99** emitido por el Presidente de República, **“Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos”**. Dicho reglamento tiene “por objeto desarrollar las disposiciones del Código de Salud, relativas al control sanitario de los alimentos en las distintas fases de la cadena productiva y de comercialización.” (art. 1) fijando entre sus principios fundamentales:

“2.1 Proteger la salud de los habitantes del país, mediante el control sanitario de los productos alimenticios, desde la producción hasta la comercialización.” (art. 2). Este reglamento regula, por lo tanto, lo relativo al registro sanitario de referencia definiéndolo como “el acto administrativo mediante el cual, el Ministerio de Salud por conducto del Laboratorio Nacional de Salud, evalúa y certifica un alimento procesado, conforme las normas y reglamentaciones de inocuidad y calidad específicas. Este registro constituye el patrón de referencia que servirá de base para las evaluaciones del control posterior que se hagan a dicho producto en el mercado.” (art. 27); así como la evaluación de la conformidad, la cual “constituye el acto técnico administrativo por medio del cual el Ministerio de Salud, a través del Laboratorio Nacional de Salud, evalúa los alimentos procesados y otros productos que se ingieren, conforme normas y reglamentaciones específicas para asegurar la calidad e inocuidad de los alimentos procesados.” (Art. 30) además de señalar específicamente que le corresponde al “Ministerio de Salud, sustentado en la legislación vigente y en criterios de riesgo, establecerá los requerimientos de la evaluación de la conformidad para el registro sanitario de referencia de los alimentos procesados. Para el análisis respectivo, empleará metodología analítica basada en métodos internacionalmente reconocidos y en su defecto en otros científicamente comprobados y validados. El laboratorio nacional de la salud es el ente responsable de llevar a cabo estos análisis.” (Art. 31)

III. Marco conceptual relacionado con la inocuidad y la salud del consumidor

III.1 Principio de precaución⁴

El principio o enfoque de precaución está contenido en el Protocolo de Cartagena, vigente en Guatemala⁵. Este principio establece la aplicación de medidas eficaces ante cualquier peligro o amenaza de daño grave o irreversible para el ambiente, la salud humana y animal y la diversidad biológica, con el fin de impedir estos peligros. Es decir que en caso de presunción de riesgos o efectos no deseados por uso de OGM's y ante insuficiencia de evidencias científicas sobre los posibles daños a la diversidad biológica y a los seres humanos, las decisiones que se tomen deberán seguir invariablemente este principio.

El Departamento de Regulación y control de Alimentos del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en su argumentación viola este Principio de Precaución vigente en Guatemala, respondiendo que “...que no se sabe a ciencia cierta si estos productos son dañinos para la salud, y por lo tanto no les compete...”⁶

4 <http://bch.cbd.int/protocol/background/#links>

5 El Protocolo de Cartagena, aprobado por Guatemala en el DECRETO NÚMERO 44-2003 el 3 octubre del 2003, tiene como objetivo contribuir a garantizar un nivel adecuado de protección en la esfera de la transferencia, manipulación y utilización seguras de los organismos vivos modificados resultantes de la biotecnología moderna que puedan tener efectos adversos para la conservación y la utilización sostenible de la diversidad biológica, teniendo también en cuenta los riesgos para la salud humana.

6 PDH, Informe Verificación de Control de Productos Transgénicos, Guatemala, agosto 2011, p.7.

Cuando una actividad provoca amenazas de daño al medio ambiente o la salud humana, se deben tomar medidas precautorias aún cuando algunos efectos causales no estén científicamente establecidos⁷.

La obligación del Estado Guatemalteco y del Ministerio de Salud de garantizar la inocuidad de los alimentos es absoluta, por lo que el principio de precaución debe aplicarse en el sentido que, mientras no se haya alcanzado absoluta certeza de la inocuidad de los organismos genéticamente modificados, estos no pueden ser agregados o encontrarse en las donaciones alimentarias, bajo pena de aplicarse las disposiciones sancionatorias del código de salud a todo aquel que distribuya o participe en la distribución de donaciones alimentarias cuya inocuidad no esté garantizada.

III.2 Riesgo para la salud

Hay varios estudios independientes que demuestran una clara causalidad entre el consumo de alimentos con contenido OGM's y efectos dañinos en la salud⁸.

Los altos riesgos se darán debido al gen incrustado y/o a la cantidad del OGM en el organismo. Posibles incertidumbres y riesgos son:

- a) Alteración del aspecto básico de los alimentos transgénicos.
- b) Aspecto crítico para la salud: incertidumbre sobre la provocación de alergias, efectos en los órganos inmunológicos y resistencia a antibióticos.
- c) Posibilidad de alterar el contenido nutritivo.

Los efectos tóxicos de los alimentos transgénicos pueden llegar a ser severos e inclusive letales (aun hablando de 1%), si bien no es muy probable que se comercialice un alimento claramente dañino, la falta de monitoreo por desconocimiento en los consumidores y la falta de estudios científicos a largo plazo no dejan certeza sobre ello.

Para poder determinar la cantidad de OGMs se necesita realizar análisis de laboratorio, el cual está estipulado en dos vías, el cualitativo y cuantitativo, el cualitativo comprueba el OGM presente, mientras que el cuantitativo el porcentaje o cantidad de OGM presente en el ADN del alimento o semilla. El daño depende como en cualquier otro producto industrial que a más cantidad más daño es para la salud.

“Estudios de Salud realizados por la Alianza Centroamericana de Protección a la Biodiversidad (ACPB), con infantes en la zona norte de Nicaragua, lograron identificar que los infantes presentaban reacciones adversas en su salud, al consumir ayuda alimentaria del PMA, con presencia de Maíz y soja transgénica, estos signos y síntomas se lograron identificar en zonas rurales del Departamento de Jinotega y el Departamento de Dipilto”

7 Lofstedt R. The precautionary principle: risk, regulation and politics. Merton College, Oxford. 2002.

8 <http://www.seedsofdeception.com/Public/GeneticRoulette/HealthRisksofGMFoodsSummaryDebate/index.cfm>

La ACPB demanda a las autoridades nacionales: 1) controles estrictos de los alimentos destinados a poblaciones vulnerables, 2) La compra local a productores e indígenas de los territorios de la Asistencia alimentaria distribuidas en el País, 3) no autorizar liberalización, comercialización o distribución de ninguna variedad de TRANSGENICOS y 4) El realizar estudios en poblaciones vulnerables que contribuyan a revertir los daños a la salud.⁹

III.3 Equivalencia en sustancia

El argumento de la agroindustria para permitir el consumo de OGM's es que no se han demostrado efectos dañinos para la salud y que *sus propios* estudios demuestran una equivalencia en sustancia entre los organismos nuevos y los convencionales. Un concepto controversial, ya que nadie más ha definido un criterio para demostrar esa equivalencia.

Eric Millstone: "Nunca se ha definido verdaderamente el concepto de equivalencia en sustancia: el grado de diferencia entre un elemento natural y su alternativa transgénica requerido para que la sustancia deje de ser considerada suficientemente equivalente no se define en ninguna parte. Esa imprecisión lo convierte en un concepto útil para la industria, pero inaceptable para el consumidor. Además, la dependencia que los responsables políticos tienen del concepto de equivalencia en sustancia actúa como una barrera que hace imposible cualquier investigación sobre los posibles riesgos del consumo de alimentos transgénicos¹⁰". Hay más que una asociación casual entre alimentos genéticamente modificados y efectos negativos en la salud¹¹.

IV. Los OGMs en Guatemala

El uso de plantas transgénicas en Guatemala se inició en 1,989. (Ujphop/Asgrow pruebas de campo con una variedad modificada de güico y entre 1994-1995 con calabacín y tomate). Actualmente hay empresas transnacionales realizando actividades de ensayo y producción de variedades transgénicas con material genéticamente modificado. Con ese material, aquí se cosechan las semillas de productos transgénicos: algunas de ellas se siembran e incluso hay productos que se colocan en el mercado nacional.

Pero, además de llegar a través del mercado, están presentes OGMs en productos que vienen en forma de ayuda alimentaria desde países ricos, de los que no se informa a consumidores sobre su característica transgénica, existiendo acá un descontrol total en los OGMs.

9 Contribución de Julio Hector Sanchez Gutierrez, Alianza Centroamericana de Protección a la Biodiversidad (ACPB)

10 Eric Millstone (Professor in Science and Technology Policy (SPRU - Science and Technology Policy Research, School of Business, Management and Economics – Freeman Centre – University of Sussex), Eric Brunner, Sue Mayer, "Beyond substantial equivalence", Nature, 1999.

11 "La biotecnología anula procesos naturales de reproducción, hace una selección de características a nivel de una sola célula, un procedimiento altamente sensible para mutaciones, y solo ha sido usado por 10 años. (Freese W, Schubert D. Safety testing and regulation of genetically engineered foods. Biotechnology and Genetic Engineering Reviews. Nov 2004. 21) A pesar de esa diferencia y la corta vida de la práctica, la asesoría de seguridad se base en la idea de equivalencia sustancial (Society of Toxicology. The safety of genetically modified foods produced through biotechnology. Toxicol. Sci. 2003; 71:2-8). Mientras que varios estudios realizados en variedad de animales indican graves riesgos para la salud relacionados con el consumo de OGM's, incluyendo infertilidad, desregulación del sistema inmunológico, desregulación de genes asociados con el colesterol, regulación de insulina, cambios en hígado, riñón y sistema gastrointestinal, etc.

Los alimentos se compran a las grandes compañías “sin importar” si son productos genéticamente modificados y se mandan en especie, “ayuda” dada como equivalente a cierta cantidad de dinero para desarrollo. En realidad, a quienes están ayudando es a las propias compañías, al comprarles el excedente que no han logrado colocar en el mercado por diferentes razones, pero principalmente porque los consumidores en sus países están mejor protegidos contra sus productos dañinos.

La ayuda alimentaria no puede ser una forma barata para los países desarrollados de deshacerse de alimentos excedentes que los consumidores occidentales no quieren.

Uno de los hallazgos alarmantes lo constituye la identificación de varios OGM destinados como ayuda alimentaria también a niños y niñas guatemaltecos(as), mujeres embarazadas y en lactancia en varias localidades del área rural de Guatemala.

Cuadro 1
Monitoreo de alimentos Distribuidos por diferentes Organismos

Año	Lugar	Variedad	Monitoreo por	Origen
2002	Varias comunidades rurales	Liberty Link, BtXtra y Maíz Roundup Ready ¹	Colectivo Madre Selva ²	Entregado por el Programa Mundial de Alimentos (PMA)
2005 ³	Camotan, Comunidad de Pacrén	Maíz Starlink ⁴	CEIBA ⁵	Entregado por el PMA y USAID
2009 ⁶	Comunidad de Casaca Huehuetenango	Vitacereal con 28 % Round Ready CP4 EPSPS ⁷	REDSAG ⁸	Entregado por el PMA

Fuente: Elaboración propia con información obtenida por diferentes ministerios.

A partir de los resultados obtenidos y poder constar que existen productos alimenticios para humanos y animales que están contaminados con transgénicos se hizo visible ante las autoridades a través de una denuncia pública y se cuestionó el papel de las autoridades competentes en la materia (2002¹², 2005¹³, 2009¹⁴,...). Con esto se debería de haber generado un debate público y transparente para el programa nacional de alimentación apoyado por el gobierno de Guatemala. Pero, las autoridades e instituciones repartidoras se escondieron detrás de incertidumbres en las normativas nacionales e internacionales, evadiendo uno por uno su responsabilidad.

12 Transgénicos ilegales en ayuda alimentaria enviada a países en vía de desarrollo por el PMA y USAID: <http://www.cisas.org.ni/transl/Campanas/Transgenicos%20ilegales.PDF>

13 Comunicado de prensa: día 21 de Febrero de 2005: *Colectivo Madre Selva, CNOC, Alianza de las Mujeres Rurales, CONIC, CLOC, REDSAG*, Denuncia violación al derecho de los y las guatemaltecas a una alimentación sana

14 Comunicado de prensa: día 29 de julio de 2009: PTN / CEG, COMSCAL, AMADEC, CONAP, Mesa Nacional Alimentaria, ASAPP, CUC, CNOC, SNTSG, Asociación Maya Ukux B'e, UVOC, ASECSA, Fundación Universidad Maya, Campaña Vamos al Grado, PDH, Vecinos Mundiales, Campaña Guatemala Sin Hambre, CONAP-OTECBIO, CEIBA, CONADECO, DEMI, CIIDH, Red Nacional por la Defensa de la Soberanía Alimentaria – REDSAG -

Posturas del PMA: El primero de abril del 2002 el PMA en Guatemala emitió un comunicado según el cual: "Todos los alimentos proporcionados por el PMA son certificados por las autoridades sanitarias del ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación y el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, para no permitir el ingreso de productos transgénicos". En otra nota de prensa con fecha 24 de mayo de 2002, el PMA declaró que "no distribuye alimentos que no son aceptables para el consumo humano por los ciudadanos de los países que los producen y por los países que reciben la asistencia alimentaria. "En un foro organizado por la redsag el 28 de febrero del 2011 una vocera del PMA declara que "El PMA en sus labores de distribución de alimentos no viola ninguna norma nacional ni internacional",... Estas posturas del PMA destacan una clara ineficiencia en el sistema de control, y demuestra que no saben cuánto de la ayuda alimentaria recibida es transgénica, ni tampoco tiene una política clara sobre el tema.

Según la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), en su informe en relación con esta temática el Laboratorio Nacional de Salud del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social dice *"No han efectuado controles o pruebas de laboratorio a productos que haya recibido el país en concepto de donación y fueran distribuidos a las comunidades o población guatemalteca necesitada"*.

V. El proceso administrativo y su respuesta

Tras la indiferencia de instituciones responsables, frente a denuncias públicas y comunicados emitidos, la REDSAG y más específicamente dos de sus organizaciones miembros ACOMAC y CEIBA, vía recurso administrativo y en ejercicio del derecho de petición (establecido en art. 28 de la Constitución), se presenta un expediente al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, que en el fondo se pide (Peticiones): se señale la violación del derecho a la alimentación a la hora de que se entregan ayudas alimentarias con contenido transgénico a comunidades, obteniendo así una Resolución Administrativa del Ministerio de Salud donde se señalan los criterios y procedimientos utilizados por el gobierno de la República de Guatemala vía esta dependencia, para garantizar la inocuidad de las donaciones alimentarias, tal como lo señala el Código de Salud.

En el presente caso, era competencia del Ministro de Salud Pública y Asistencia Social conocer y resolver el fondo de las peticiones contenidas en el proceso administrativo, puesto que está fijado por virtud de la ley del organismo ejecutivo, Decreto 119-96 del Congreso de la República, la cual en su artículo 39 señala que a dicho ministerio *"le corresponde formular las políticas y hacer cumplir el régimen jurídico relativo a la salud preventiva y curativa y a las acciones de protección, promoción, recuperación y rehabilitación de la salud física y mental de los habitantes del país y a la preservación higiénica del medio ambiente"*.

En una carta de respuesta del MSPAS¹⁵ se menciona su competencia en cuanto al "otorgamiento de licencias sanitarias y registros sanitarios, la inspección sanitaria a establecimientos de alimentos pro-

15 Carta 30 de mayo 2011, enviada por la Lic. Ana Maria Pineda Pérez Esteban, coordinadora del area de Asesoría Jurídica del MSPAS.

cesados y la vigilancia de alimentos procesados en el mercado.” El Ministerio señala que “como tal, procede a elaborar criterios, acciones y medidas de acuerdo a denuncias que se presenten, con lo cual las dependencias internas del Ministerio actúan en base a las normas y la legislación.”

Anteriormente¹⁶ recibimos información variada de diferentes departamentos.

Según la Lic. Maira Ruana, Coordinadora del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional (PROSAN) “En relación con garantizar la inocuidad de los alimentos entregados en calidad de donación a la población guatemalteca, se deberá referir y solicitar lineamientos al Departamento de Regulación y Control de Alimentos del MSPAS. Análisis oficiales del Departamento de Regulación y Control de Alimentos son realizados por el Laboratorio nacional de salud, de acuerdo con la normativa vigente.”

La esencia de la respuesta del MSPAS a la petición fue que “el Acuerdo Ministerial número 386-2006, traslada la responsabilidad de proteger la biodiversidad al Ministerio de Agricultura.”

Pero, ni el MSPAS: “...El MSPAS no implementa mecanismos para detectar y determinar la presencia de organismos genéticamente modificados (OGM) en los alimentos donados. Según se informó, el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) es el encargado de realizar esta labor, según el artículo 66 del Reglamento para la Inocuidad de los Alimentos”, ni el MAGA: “... El Vice-Ministerio de Seguridad Alimentaria y Nutricional (VISAN) declara que los alimentos que están elaborados con productos genéticamente modificados, corresponde su análisis, control y evaluación al Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social.” controla la presencia de OGM’s en los alimentos que pasan bajo su responsabilidad¹⁷.

Frente a estas respuestas y reacciones, hay evidencia sobre la ausencia de control. No hay procedimientos, mecanismos, criterios, acciones, actos y medidas adoptadas por el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social en cuanto a la inocuidad y contenido transgénico en donaciones alimentarias, se puede señalar un incumplimiento de sus obligaciones.



Page 1 of 1

PCR Analysis Report

Laboratory Analysis Performed For
Centro Alexander Von Humboldt
 Del buxo jose marí 5 cuadras al este, Bo. Largaesada, Managua, Nicaragua

GENETIC ID
 Genetic ID (NA) Inc.
 504 N. 4th St., Fairfax, VA 22030 USA
 Phone +1.541.472.2029
 info@genetic-id.com www.genetic-id.com

Genetic ID Code: 110504 C025	Order Number: 24053	Sample Description: Cereal	Order Received: 05/04/2011
Customer: 045GT/VITACEREALNINOS		Gross Weight: 549 g	Test Completed: 05/11/2011
Sample Code:			Issued: 05/11/2011

35S / NOS QUALITATIVE PCR ANALYSIS
 Limit of Detection (per Test Component): 0.01%

Test Component	Result
35S Promoter Qualitative	Detected
NOS Terminator Qualitative	Detected

Fuente: Imagen de análisis Muestra Vitacereal Niñ@s recolectado el 4 de febrero 2011 (foto). Resultado positivo por dos tipos de transgénicos.

16 Carta 19 de mayo de 2011, enviada por la Lic. Ana Maria Pineda Pérez Esteban, coordinadora del area de Asesoría Jurídica del MSPAS.
 17 PDH, Informe Verificación de Control de Productos Transgénicos, Guatemala, agosto 2011.

Mientras que en materia de donaciones alimentarias hemos visto, que la obligación del Estado y más específicamente del Ministerio de Salud de garantizar la inocuidad de los alimentos, es absoluta¹⁸.

El Derecho humano a la alimentación implica cumplimiento de las obligaciones, dentro de dichas obligaciones se encuentra la de adoptar medidas como por ejemplo: expedir normas, crear instituciones, adoptar políticas públicas y estrategias e impulsar procesos, para lograr el respeto, la protección y la garantía efectiva del derecho a la alimentación adecuada.

La legislación a nivel mundial queda corta en proteger a consumidores, no porque los argumentos científicos sean contundentes y claros, sino principalmente porque es un tema complejo y el discurso está dominado por científicos bajo influencia de las empresas que tienen interés en fomentar el desarrollo de transgénicos bajo cualquier condición. Una prueba de esas estrategias de manipulación la encontramos en un documento interno de Monsanto clasificado de "confidencial", enviado a GeneWatch UK, que desgana la actividad de la célula de la empresa llamada "Asuntos reglamentarios y desafíos científicos". Este documento demuestra cómo Monsanto trata de manipular la reglamentación de los alimentos transgénicos en todo el mundo para favorecer sus intereses"¹⁹.

Conclusiones

El Estado de Guatemala incumple con su obligación de respetar el derecho humano a la alimentación de las comunidades al proporcionar ayuda alimentaria en primer lugar no inocua y por otro no pertinente.

No existen las necesarias garantías de la inocuidad en los alimentos que entrega en calidad de donación y ayuda alimentaria, además consumidores no han recibido la información adecuada sobre los ingredientes de los alimentos entregados, especialmente si contienen o no transgénicos, los cuales no son culturalmente adecuados, con lo cual se ha violado el principio del consentimiento previo, libre e informado de las comunidades indígenas receptoras.

El Estado debe aplicar el principio de precaución, lo que implica que debe comprobarse la inocuidad del producto antes de ser distribuido en el marco de la asistencia alimentaria.

La carga de prueba está en el Estado y las empresas, que deben demostrar la inocuidad del producto, no en los ciudadanos consumidores que no quieren recibir este tipo de alimentación.

Recomendaciones

Prohibir la entrada y entrega de alimentos en calidad de donación y ayuda alimentaria en las comunidades rurales de Guatemala, cuando no se garantice su inocuidad así mismo crear los marcos, procedimientos legales y administrativos de sanción y penalización dirigido a personas y/o personas jurídicas que violenten este precepto.

18 Véase Título III. Marco Jurídico de este documento.

19 <http://www.ratical.org/co-globalize/MonsantoRpt.html>

DIRECTRIZ 9

Crear procedimientos sanitarios que permitan controlar la presencia de transgénicos en todo tipo de alimentos que se producen en Guatemala o se importan desde otros países, respetando de tal manera el principio de precaución.

Generar e implementar otros programas, planes, estrategias y acciones en la lucha contra la desnutrición y el hambre, como alternativa a la asistencia alimentaria que ha favorecido a empresas productoras de alimentos procesados y fortificados; esto implica abordar la problemática desde el enfoque de soberanía alimentaria, en donde se creen condiciones que faciliten la disposición, uso y aprovechamiento de elementos naturales (recursos naturales) y el acceso a recursos complementarios para la producción de alimentos, incluyendo el rescate de semillas y especies criollas y nativas, y que parta de la implementación de modelos alternativos para ello, a la par es necesario modificar el actual modelo de producción que se ha orientado hacia la exportación, por otro modelo que busque en primer lugar la producción local, el autoabastecimiento y el consumo interno.

Consumidores monitoreando! Debido a que no se controlan los alimentos y semillas que se distribuyen, se debe realizar un monitoreo continuo y evaluación genética de estos productos para evitar los efectos nocivos que provocan los OGM y el cruce genético de los mismos, este monitoreo debe realizarse anualmente hasta que el gobierno en turno este convencido de los daños severos que provocan los transgénicos.

Realizar estudios de laboratorio sobre todos aquellos productos industriales que sean ingresados al país, en forma de ayuda alimentaria, estos estudios deben ser analizados en laboratorios de buena procedencia.

Realizar el monitoreo de semillas que ingresen al país, con procedencia dudosa y que se le realicen pruebas de OGM, y además, hacer un monitoreo en las fronteras para observar si los cultivos han sido contaminados con OGM a través del flujo del polen.

Promover el rescate, producción, conservación de semillas criollas y nativas a nivel nacional y cuyo enfoque sea el de Soberanía Alimentaria.

Sensibilizar, orientar e informar a diversas personas (campesinos, mujeres, hombres...) sobre los OGM, orientando sobre acciones que pueden realizarse cuando obtengan alimentos, productos y/o semillas de las que se dude sobre su contenido y no se garantice su inocuidad.



DIRECTRIZ 10

Nutrición

Victoria Mogollón*

...Se alienta a los Estados a fomentar la participación de todas las partes interesadas, incluidas las comunidades y las administraciones locales, en la formulación, la aplicación, la gestión, el seguimiento y la evaluación de programas encaminados a incrementar la producción y el consumo de alimentos sanos y nutritivos, especialmente los que son ricos en micronutrientes.

Se invita a los Estados a adoptar medidas paralelas en los sectores de la salud, la educación y la infraestructura sanitaria y a promover la colaboración intersectorial, de manera que la población pueda disponer de los servicios y los bienes necesarios para aprovechar al máximo el valor nutritivo de los alimentos que consume y lograr de esta manera el bienestar nutricional.

Se recuerda a los Estados los valores culturales de los hábitos dietéticos y alimentarios en las diferentes culturas; los Estados deberían establecer métodos para promover la inocuidad de los alimentos, una ingesta nutricional positiva, incluido un reparto justo de los alimentos en el seno de las comunidades y los hogares, con especial hincapié en las necesidades y los derechos de las niñas y los niños, de las mujeres embarazadas y de las madres lactantes, en todas las culturas¹.

* Licenciada en Nutrición Especialista en Derecho a la Alimentación y Seguridad Alimentaria y Nutricional. Estudios de Maestría en Formulación y Evaluación de Proyectos de Desarrollo Social.

Introducción

Según la Observación General 12² toda persona tiene el derecho fundamental de “ estar protegida contra el hambre” y la malnutrición y posiblemente deberán adoptarse medidas más inmediatas y urgentes para garantizarlo puesto que el derecho a una alimentación adecuada es de importancia fundamental para el disfrute de todos los derechos. Lo cual no tiene que ver con que los gobiernos en una posición patriarcal proporcionen los alimentos directamente a los ciudadanos, pues es ya comprobado que las raíces del hambre y de la malnutrición mundial están en la pobreza que impide a casi mil millones de personas tener acceso económico a estos, aunque sean producidos y estén disponibles.

Tomando en cuenta todos los factores queda claro que solamente los programas sociales no son capaces de mejorar el estado nutricional de la población, como tampoco lo serán los programas de salud, nutrición, producción y autogestión, por sí mismos. *“El derecho a la alimentación adecuada no debe interpretarse, por consiguiente, en forma estrecha o restrictiva asimilándolo a un conjunto de calorías, proteínas y otros elementos nutritivos concretos”.*

Desde el enfoque del Derecho Humano a la Alimentación Adecuada, la interrelación de todos los aspectos económicos, sociales, culturales y ambientales que la determinan deben ser tomados en cuenta en el establecimiento de las Políticas de Alimentación y Nutrición por parte de los Estados.

Además de la definición de una estrategia integral basada en los principios de los derechos humanos, las formulación de programas y proyectos que lo operacionalicen deberán *“identificar los recursos disponibles para cumplir los objetivos y la manera de aprovecharlos más eficaz en función de los costos”.*

Todo con el fin último de que *“todo hombre, mujer o niño, ya sea sólo o en común con otros, tiene acceso físico y económico, en todo momento, a la alimentación adecuada o a medios para obtenerla”.*

2 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Mayo de 1999. Ver documento completo.

I. Los indicadores de desnutrición

Actualmente en Guatemala no existen fuentes reconocidas que determinen el porcentaje de población desnutrida en general para ambos sexos y todos los grupos de edad. Los dos grandes documentos que surten de datos desagregados del estado nutricional son el Censo de Talla en Escolares y la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI).

El Censo de talla en Escolares permite conocer los porcentajes de población de seis a doce años de edad con retardo en el crecimiento o desnutrición crónica (baja talla para la edad), con la finalidad de proveer información que permita la toma de decisiones, selección de acciones y *“mejoría del estado nutricional de la población guatemalteca”*³.

La ENSMI, como su nombre lo indica, presenta información de uno de los grupos priorizados con mayor vulnerabilidad social; además de temáticas educativas y reproductivas, expresa las cifras de desnutrición y malnutrición de la población menor de cinco años (ambos sexos) y de mujeres en edad reproductiva (embarazadas y no embarazadas).

Además de su importancia técnica e informativa, las cifras presentadas en la encuesta han sido base para la toma de decisiones en la asignación de recursos financieros nacionales, la planificación de acciones y la gestión de fondos del nivel internacional. Esta fuente de datos es también la base utilizada para dar seguimiento al objetivo de desarrollo del milenio No. 1: “Erradicar la pobreza extrema y el hambre”. Resultados a partir de los cuales se establecen líneas de acción a nivel nacional y global.

En la encuesta más reciente se introdujo una actualización en los patrones de referencia utilizados para evaluar el estado nutricional a nivel mundial, cambiando de patrones más “empíricos”⁴ a datos obtenidos con una metodología prospectiva con controles asociados a una lactancia materna y condiciones ambientales apropiados⁵.

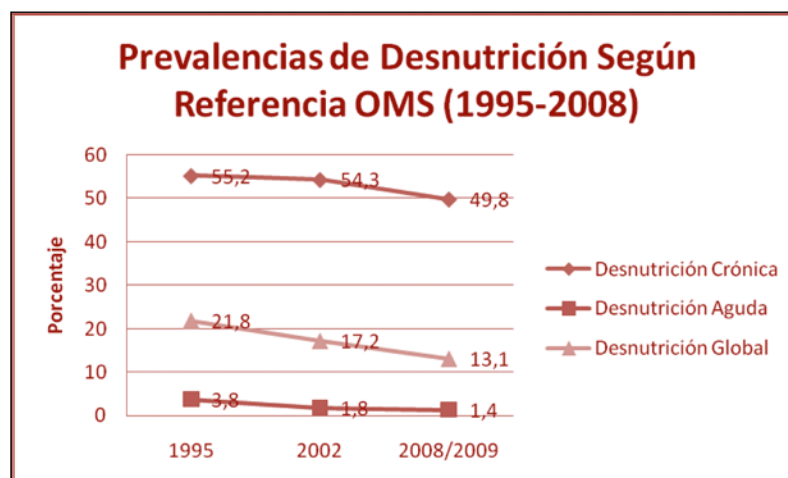
Con este cambio fueron actualizados los porcentajes nacionales conocidos de desnutrición aguda, global y crónica de las últimas tres encuestas para acceder a datos comparables en el seguimiento de la tendencia nacional de desnutrición de la población menor de cinco años.

La tendencia muestra la disminución del porcentaje de población infantil en los tres indicadores graficados, aunque en cifras aún no cercanas a las esperadas según los parámetros nacionales e internacionales.

3 MINEDUC/SESAN. Informe Final Tercer Censo de Talla. Ministerio de Educación (MINEDUC) / Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala (SESAN). Guatemala. 2008. Pág. 7.

4 Según la misma ENSMI 2008/2009.

5 MSPAS. 2010. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI-2008/2009). Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) / Instituto Nacional de Estadística (INE) / Centros de Control y Prevención de Enfermedades (CDC). Guatemala. 2010. Pág. 307 a 313.

Grafica No.1

Fuente: Elaboración propia con datos de la ENSMI 2008/2009.

La Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica (ENRDC)⁶ planteó para el año 2012 la reducción de la desnutrición crónica en 10% (Equivalente a 44.3% de desnutrición crónica) a nivel nacional, lo que requeriría un ritmo promedio de $\pm 1.0\%$ por año tomando como base la ENSMI 2002.

La prevalencia del indicador mencionado en el año 2002 era de 54.3%, según el parámetro, para el 2008 el retardo en talla debería encontrarse en un porcentaje no mayor al 48.3%. Como se observa en la Gráfica No 1 el valor real para el 2008 fue 1.5% mayor a lo esperado, si esta tendencia continuara para el año 2012, la prevalencia no sería menor al porcentaje máximo deseable de 46.8%.

En el periodo 1995-2008 el ritmo decreciente no ha sido mayor a 0.4% por año, por lo cual tampoco lograría alcanzarse la meta internacional de reducir a la mitad el porcentaje de personas que padecen hambre entre 1990 y el 2015, que en el caso de Guatemala debiera disminuir a por lo menos a 30% de desnutrición crónica o a un umbral de 39.3% para el 2012 según el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁷ – con base al valor de referencia del 2002 de 49.3% -.

La prevalencia de la desnutrición se refiere al número de casos de en un momento dado. El conocimiento de esta información tiene relevancia para la determinación de dónde y cuándo existen los problemas y así poder detectar quiénes son los grupos de población más afectados con el objetivo de dar una respuesta⁸.

6 Disponible en la web de la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN): www.sesan.gob.gt.

7 ICEFI/UNICEF. Contamos: ¿Cuánto estamos invirtiendo en la niñez y adolescencia guatemalteca?. Serie de Documentos de Análisis. Boletín No. 3. 2011. Guatemala. Pág. 36.

8 MSPAS. Protocolos Nacionales de Vigilancia de Salud Pública. Centro Nacional de Epidemiología (CNE). Guatemala. 2007. Pág.308.

La prevalencia puede ser baja, media, alta y muy alta, lo que se relaciona directamente con el riesgo de esa población a situaciones de inseguridad alimentaria y nutricional en un periodo dado.

En la Gráfica No. 1 se presentan datos de desnutrición crónica, aguda y global⁹. De forma clara se evidencia que de los tres indicadores el de menor prevalencia es la desnutrición aguda, que en los 13 años observados tuvo una reducción de 63% de su valor total (3.8%) decreciendo hasta 1.4%. Este último valor corresponde al total de desnutrición aguda, del cual solamente el 0.5%¹⁰ nacional se debe a desnutrición aguda severa.

Según estos datos la prevalencia de la desnutrición aguda total y aguda severa en Guatemala es baja (menor al 5%), puesto que para considerarse alta y muy alta el porcentaje de población infantil con este problema sería de 10% y 15 % en adelante, respectivamente, a nivel nacional.

A partir de las encuestas oficiales realizadas y de los reportes de casos emitidos por el Ministerio de Salud, lo necesario sería en cuanto a la atención de la desnutrición aguda sería monitorear con mayor frecuencia y con especial atención los departamentos en donde la prevalencia de desnutrición aguda es mayor, puesto que en relación con la totalidad de su población infantil el porcentaje sí puede superar el 10% para esa área geográfica, lo cual requiere medidas inmediatas para atención a esa población. Y de ser posible, se considera necesaria la toma de medidas preventivas en los sitios que ya han sido identificados con alto porcentaje de casos.

Otro punto de gran importancia para la Salud Pública es el hecho de que entre la población urbana y rural las prevalencias también son muy diferenciadas y a pesar que hay disminución en los porcentajes generales, la tendencia que diferencia entre estas dos desagregaciones, es estable a través de los años. Lo cual hace pensar que a pesar que las intervenciones por lo general van dirigidas al área rural y/o a población indígena, esto no necesariamente llega a los “beneficiarios” o que estas medidas no son lo suficientemente efectivas y profundas para generar el cambio esperado.

9 Conceptos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), elaborados por PESA/FAO Guatemala (2005): a) DESNUTRICION AGUDA o EMACIACIÓN: resulta de la pérdida de peso asociada con periodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo. Estado nutricional actual de la persona. El índice para medir la desnutrición aguda es el peso para la altura. (Peso/Altura). b) DESNUTRICIÓN CRÓNICA: se debe a un deficiente consumo de proteína y energía de una manera continuada y sostenida en el tiempo. Asociado normalmente a situaciones de pobreza y relacionada con dificultades de aprendizaje y menor desempeño económico. El índice para medir la desnutrición crónica es la altura para la edad (Altura/Edad). Da información de la historia nutricional de la persona desde su nacimiento. c) DESNUTRICIÓN GLOBAL O INSUFICIENCIA PONDERAL: es un índice compuesto por los dos anteriores, y es el más adecuado para seguir la evolución nutricional de poblaciones de niños y niñas. Estado resultante de una insuficiente alimentación, un período reciente de deficiente en alimentos o una enfermedad grave. El índice para medir la desnutrición global es el peso para la edad (Peso/Edad). No diferencia si el problema de desnutrición es reciente (aguda) o viene de antes (crónica).

10 MSPAS. Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI-2008/2009). Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) / Instituto Nacional de Estadística (INE) / Centros de Control y Prevención de Enfermedades (CDC). Guatemala. 2010. Pág. 308.

Tabla No.1

Parámetros para evaluar la prevalencia de la desnutrición en el nivel poblacional

PREVALENCIA	INDICADOR DEL ESTADO NUTRICIONAL		
	Desnutrición Aguda (Peso para la talla)	Desnutrición Crónica (Talla para la edad)	Desnutrición Global (Peso para la edad)
Baja	<5%	<20%	<10%
Media	5.0 – 9.9%	20.0 – 29.9%	10.0 – 19.9%
Alta	10.0 – 14.9%	30.0 – 39.9%	20.0 – 29.9%
Muy alta	≥15.0%	≥ 40%	≥ 30%

Fuente: Elaboración propia con datos de la Organización Mundial de la Salud¹¹

En el caso de la desnutrición global, el valor vigente actualmente de 13% corresponde a una prevalencia media para este indicador.

Para la desnutrición crónica, todo valor que se encuentre por encima de 30% representa una prevalencia alta y de 40% muy alta. Cantidades muy por debajo de las cifras reales conocidas históricamente para la población infantil en Guatemala.

Esta información revela que, contrario a lo que se ha repetido durante los últimos años por medios de comunicación y otros actores, no es la desnutrición aguda la problemática con mayor impacto a nivel nacional. El problema mayor continúa siendo la prevalencia de desnutrición crónica que se mantiene aún muy cercano al 50% de la población infantil menor de cinco años. Esta población y sobre todo es la infancia indígena la que se encuentra permanentemente en una condición de alta prevalencia incrementando su vulnerabilidad a corto, mediano y largo plazo.

II. La desnutrición golpea especialmente a la población rural e indígena¹²

Actualmente se considera que la población infantil guatemalteca tiene el tercer lugar mundial en cuanto a desnutrición crónica. Prácticamente, la mitad de la niñez tiene baja estatura para la edad, mientras que en cuanto a desnutrición aguda, este dato estaría en niveles bajo el 2%.

La desnutrición aguda implica una situación en la que prácticamente se encuentra al borde de la muerte, además de fuertes impactos fisiológicos a los niños que la padecen, de carácter irreversible. Sin embargo, esta situación es aún mucho más grave para las poblaciones campesinas e indígenas, en tanto que se alcanzan cifras que prácticamente duplican a los grupos urbanos y no indígenas.

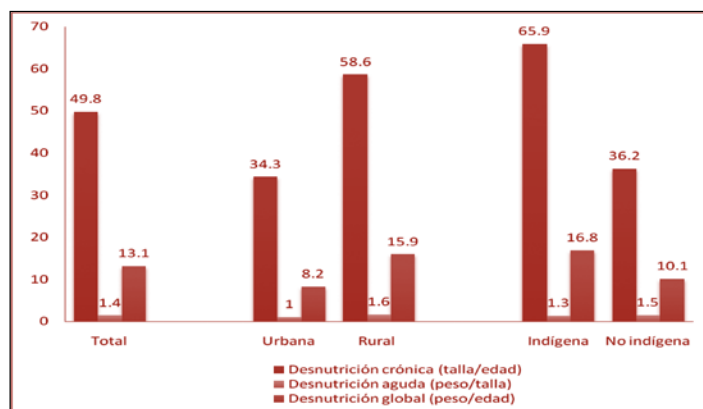
Desde el punto de vista del lugar de residencia se observa que la población rural mantiene una tasa de desnutrición crónica cercana al 60% de los niños menores de 5 años, contra un 34% de la población urbana. Analizado esto por procedencia étnica, se observa que dentro de la población indígena este dato aumenta al 65.9% contra un 36% de población no indígena.

11 Organización Mundial de la Salud. El Estado Físico: Uso e Interpretación de la Antropometría. Serie de Informes Técnicos. 1995. Ginebra. Pág. 243-252.

12 Zepeda, Ricardo. El Observador: "Otra Oportunidad Perdida, la Política Alimentaria en Tiempos de Solidaridad". Guatemala. 2011. Pág. 44-49.

Gráfica 2

Guatemala: Situación de la Desnutrición según área geográfica y grupos étnicos (En porcentajes)

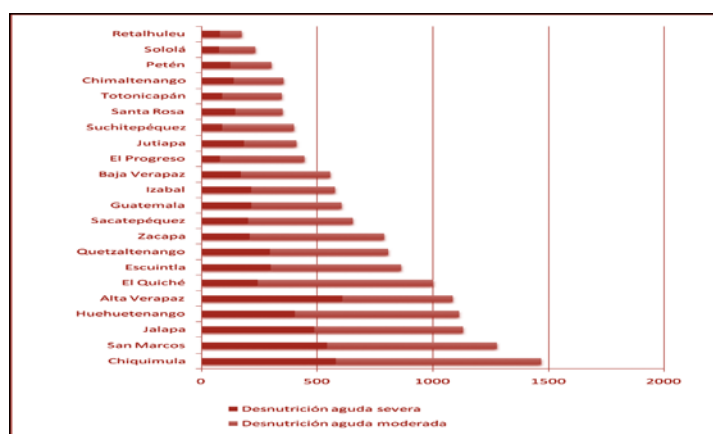


Fuente: Elaboración propia con información de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil 2008.

En cuanto a la desnutrición aguda en el año 2010, se reportó 14,952 casos de los cuales el 63% se considera desnutrición aguda moderada, y el 37% se considera desnutrición aguda severa. Los departamentos más afectados son Chiquimula con un 2.64% de la niñez total, Jalapa con 2.37%, y Zacapa con 2.38%.

Gráfica 3

Guatemala: Estado de la desnutrición aguda por departamentos (Cifras de casos totales) Año 2010¹³



Fuente: Elaboración propia con información del MSPAS. Centro Nacional de Epidemiología. Presentación Desnutrición Aguda Moderada y Severa. Sala situacional menores de 5 años. Guatemala, 2011.

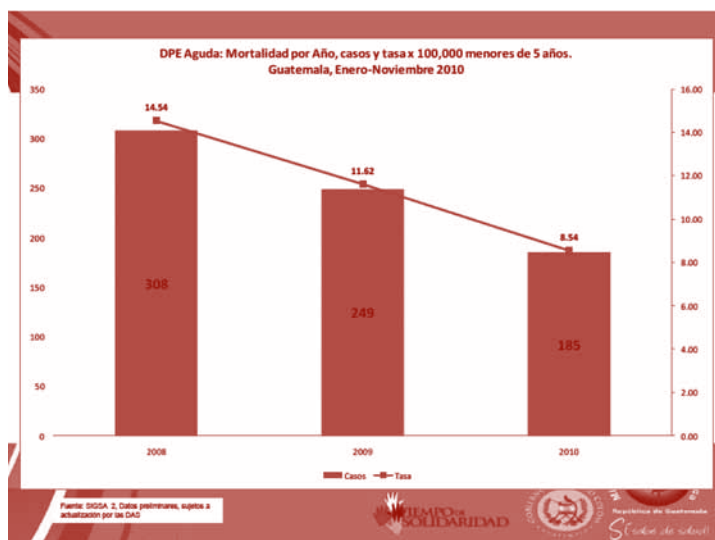
13 Zepeda, Ricardo. El Observador: "Otra Oportunidad Perdida, la Política Alimentaria en Tiempos de Solidaridad". Guatemala. 2011. Pág. 44-49.

Si bien se reconoce que la atención a estos casos ha logrado importantes avances, es fundamental retomar acciones de carácter integral que provoquen que estos niños no recaigan nuevamente en el ciclo. Conocer los municipios con mayor número de casos de desnutrición aguda debe constituirse en una posibilidad para plantear una estrategia de sostenibilidad enfocada en lo sanitario, social y económico para estas familias.

En cuanto a la atención a los casos de desnutrición aguda en menores de 5 años, en el periodo de 2008-2010 el número de decesos pasó de 308 a 185, lo que implica que la tasa se redujo al pasar de 14.54 x 100 mil a 8.54 x 100 mil. Sobre esta información es importante destacar que los meses de mayores muertes fue mayo con 25, y septiembre con 23, mientras que los de menor incidencia fue febrero con 8.

En la coyuntura reciente se difundieron datos erróneos acerca de que al menos 6,575 personas fallecieron por hambre en el año 2011, de los cuales, 2 mil niños serían menores de 5 años¹⁴. Según reportes del Centro Nacional de Epidemiología del Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS), durante el año 2010 fallecieron 185 niños menores de 5 años, lo que implica una tasa de 8.54 por cada 10,000, y un avance importante en tanto que esta tasa bajo de 14.54 en 2008 y 11.62 en 2009. Si bien se observa aún una fuerte prevalencia de casos de desnutrición, se observan algunos avances en su tratamiento. Sin embargo, en tanto que las condiciones sociales y económicas de las familias más afectadas no cambien, se genera un ciclo en el cual los niños regresen frecuentemente a los hospitales.

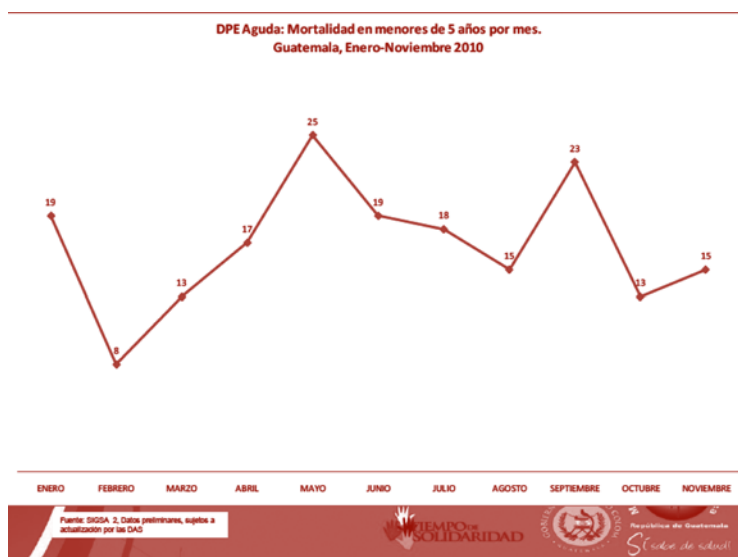
Gráfica No.4



Fuente: página oficial del Centro Nacional de Epidemiología: www.epiemiologia.mspas.gob.gt. Según reporte acumulado de Semana Epidemiológica número 52 del 2010, consultado al mes de Agosto del 2011.

14 Diario La Hora. "PDH: Estiman que 14 mil personas están en riesgo por Desnutrición". 01/04/11.

Gráfica 5



Fuente: página oficial del Centro Nacional de Epidemiología: www.epiemiologia.mspas.gob.gt. Según reporte acumulado de Semana Epidemiológica número 52 del 2010, consultado al mes de Agosto del 2011.

II.1 ¿Coyuntura o Estructura?

Desde el punto de vista del sector salud, *“el estado nutricional de la población infantil y materna requiere ser vigilado por riesgos de corto, mediano y largo plazo. Situaciones individuales o familiares como enfermedades severas o catástrofes, pueden provocar en el corto plazo desnutrición aguda, la cual ocurre como resultado de la baja ingesta de alimento o el incremento de las necesidades nutricionales debido a la enfermedad. En el nivel comunitario la desnutrición aguda puede ser el resultado de condiciones de inseguridad alimentaria de las familias, producida por pérdidas de cosecha o falta de empleo. A mediano o largo plazo, situaciones de inseguridad alimentaria, relacionadas con la pobreza, falta de educación o falta de acceso a los alimentos, conducen al incremento de casos de desnutrición global y desnutrición crónica”¹⁵.*

En los últimos tres años –presentando un escenario repetitivo desde el 2001-, cíclicamente se ha repetido la focalización de la atención en los brotes de casos de desnutrición aguda severa y moderada en ciertas poblaciones, a pesar que aún en esos momentos las prevalencias no han sido superiores al 10% considerado como un nivel alto que incrementa el riesgo de esa población (ver tabla No.1).

A través de la intervención de actores relacionados a la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH), medios de comunicación y agencias de la Cooperación Internacional, se ha ubicado por

15 MSPAS. Protocolos Nacionales de Vigilancia de Salud Pública. Centro Nacional de Epidemiología (CNE). Guatemala. 2007. Pág.309.

periodos de aproximadamente uno o dos meses, la atención sobre cierto número de casos de desnutrición aguda, especialmente en el departamento de Jalapa. Si bien es cierto que este departamento se encuentra entre los cinco con mayor número de casos de desnutrición aguda total, existen otros donde la proporción de la severidad es mayor como Alta Verapáz, San Marcos y Chiquimula (ver Gráfica No. 3).

Figura No. 1

LA VARIANTE MODA MEDIÁTICA
 En la última década han existido por lo menos dos eventos mediáticos fuertes para evidenciar la desnutrición en Guatemala. El primero de ellos ocurrió en 2001, durante la administración presidencial de Alfonso Portillo.

Eran los meses de agosto y septiembre y los medios de comunicación de la ciudad capital se alarmaron por un problema histórico en el país. Hubo una movilización impresionante. Helicópteros de la iniciativa privada, empresarios, artistas, periodistas y más personas acudieron a Camotán, Chiquimula. Evento que acaparó por varias semanas las portadas y noticias principales. Pero días después, aunque el problema no fue solucionado, ya no apareció más en los medios. La moda había terminado.

Una gestión gubernamental después, el presidente Óscar Berger enfrentó una nueva crisis de casos de desnutrición en La Unión, Zacapa, en 2007, aunque con una menor atención por parte de los medios de comunicación, y a pesar de que en 2005 se creó la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República.

* Con información de Henry Morales Arana y Donis Figueroa.

Fuente: <http://www.dca.gob.gt/es>. Redacción Diario de Centroamérica: "Mitos y Realidades de la Desnutrición en Guatemala". Guatemala. 18 de Julio del 2011.

Lo reiterado en estas situaciones ha sido la presentación de alarmas a través de los medios de comunicación, cargadas de imágenes de población menor de cinco años en estado marasmático que son expuestas reiteradamente y a partir de las cuales se genera presión por parte de la población no organizada –especialmente del área urbana –, algunos sectores de la sociedad civil, y representantes de la Cooperación Internacional (CI).

A partir de la coyuntura creada, el efecto inmediato es el apremio de la opinión pública por el inminente riesgo de muerte de las niñas y niños en esta condición. Como disposición inmediata se inicia la gestión de recursos financieros privados, públicos y externos para la compra y movilización de alimentos para asistencia alimentaria.

Como respuesta se proporciona la asistencia alimentaria que establece el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada como una medida humanitaria, pero no se toman las provisiones necesarias para no afectar negativamente a los productores y mercados locales, y tampoco se acompañan de acciones que faciliten el retorno a la autosuficiencia de las personas que reciben la ayuda.

Por otro lado, la asistencia alimentaria debiera de organizarse hacia beneficiarios previstos, y no a la demanda inmediata en eventos de entrega, que en muchos casos produce que los alimentos nunca alcancen a llegar a las personas que realmente están en situación de perder la vida por la falta de alimentos (Ver Figura No.1 y 2).

Figura No. 2



Fuente: www.prensalibre.com.gt, www.nuestrodiario.com.gt

Una de las más negativas consecuencias de centrar la atención en este problema como único a nivel nacional, es que en cada uno de estos escenarios se provoca la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales, así como la creación de estructuras necesarias para canalizar y operacionalizar objetivos de corto plazo, provocando que año con año se insista en intervenciones de tipo asistencial y no en decisiones de carácter estructural.

En la “emergencia” del 2009 se logró toda una movilización de los recursos y de las acciones institucionales, las entidades de Estado adoptaron medidas que se consideran positivas como la notificación obligatoria de estos casos y la visibilización de ellos, así como las demás acciones a corto plazo demandadas por los promotores de la declaración de “Estado de Calamidad Pública” por hambruna para llevar a cabo por las entidades coordinadoras y ejecutoras del Estado.

Guatemala como Estado, siendo signatario del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)¹⁶ asume el compromiso de asumir los principios de Derechos Humanos¹⁷ en sus intervenciones, así como la obligación de respetar, proteger y realizar¹⁸ el Derecho a la Alimentación Adecuada de sus habitantes.

Por lo tanto en los momentos en que se incrementa porcentualmente la cantidad de desnutrición aguda en ciertas regiones del país, las instituciones de gobierno y sus funcionarios deben realizar este derecho humano o hacerlo efectivo directamente, es decir, asignar prioridad en la asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables.

16 Ver directriz No. 7.

17 Los principios de Derechos Humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, responsabilidad y Estado de Derecho.

18 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Mayo de 1999. Ver documento completo.

Por lo general estas situaciones se presentan en periodos específicos de tiempo y en las regiones con mayor vulnerabilidad alimentaria y nutricional¹⁹.

Como se ha mencionado en este texto, la generalidad ha sido que a partir de estos eventos se hacen a un lado estrategias, planes, programas y proyectos – con debilidades aún por resolver pero con visión estructurada en los objetivos del SINASAN – volcando toda la atención en la generación de medidas de corte asistencialista de plazo inmediato y provocan la desatención de las causas permanentes de la desnutrición, además de que las acciones de asistencia alimentaria no permanecen por un periodo de tiempo prudencial que permita la recuperación nutricional de las personas desnutridas, sino que, en la mayoría de casos se centran en entregas únicas de alimentos (Ver Figura No.2).

Aún más grave en la generación de estas expectativa en las “alarmas nutricionales” es que lejos de lograr resolver la situación presente, crean todo un escenario que favorece la omisión de las obligaciones de respetar y proteger el Derecho a la Alimentación Adecuada de toda la población de la república.

Cuando se habla de “Respetar” y “Proteger” un estado NO debe adoptar medidas ***“que impidan o dificulten el acceso a la alimentación adecuada y su disponibilidad, incluyendo medidas que impliquen discriminación”*** y debe ***“adoptar medidas para que empresas o personas particulares no priven u obstaculicen el acceso a la alimentación adecuada a otras personas”*** (Observación General 12).

Esto evidentemente es contradictorio a lo acostumbrado por las autoridades guatemaltecas, en los momentos en que se “lanza” una “alarma nutricional” una de las primeras medidas es abrir las fronteras comerciales para incrementar las importaciones de granos básicos y otros alimentos de uso diario, sin realizar un análisis profundo y aún menos sin considerar la promoción de medidas apoyen y protejan al pequeño productor para incrementar la disponibilidad de alimentos en el territorio nacional que mejoren tanto la capacidad e inversión para la producción como las reservas para el autoconsumo, además de permitir la generación de ingresos para completar las necesidades alimentarias familiares así como las otras necesidades básicas de salud, educación, vivienda, transporte y recreación.

Otro ejemplo claro es la incapacidad del Estado proteger a la población en el cumplimiento del pago del salario mínimo. Al continuar negociando los montos vigentes por debajo de la ²⁰ Canasta Básica Alimentaria (CBA) cuya brecha²¹ continúa estando por debajo de Q100.00 (Q2,224.80 CBA a marzo 2011) en los casos que perciben salario en relación de dependencia y este es pagado según la norma oficial, sin tomar en cuenta el gran número de empresas y de empleadores del sector agrícola que no pagan los montos establecidos como salario mínimo, considerando que aún es la rama que más ocupados concentra²² (aproximadamente 35%) ni considerando el creciente número de personas que se integran a la informalidad como única alternativa para subsistir.

19 Ver directriz 13 del III Informe Alternativo

20 Salario Mínimo vigente en el año 2011 Q2187.54 agrícola y no agrícola y Q2058 textiles incluyendo bonificaciones

21 Ver Directriz 3 “Estrategias”.

22 1.8 millones de personas según el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), en el Informe Nacional de Desarrollo Humano 2007/2008. Volumen I. Guatemala. Pág. 269.

De ninguna forma se afirma que la desnutrición aguda no merezca atención y asignación de recursos, pero no es el problema de fondo en la problemática alimentaria y nutricional de Guatemala y como bien se menciona arriba, sus determinantes y soluciones son de corto plazo.

La entrega de raciones únicas o periódicas de alimentos en los casos en que se incrementa el porcentaje de población con desnutrición aguda moderada y severa, no soluciona el problema y no representa ninguna posibilidad sostenible para el mejoramiento de las condiciones de las familias que se ven en situación de hambre.

Por ejemplo, como se observa en la Gráfica No. 3 el departamento de Alta Verapáz está entre los cinco primeros con mayor número de casos de desnutrición aguda, y de estos el que presenta mayor número de niños y niñas en desnutrición severa durante el 2011. En este mismo año se han producido en ese departamento la mayor cantidad y con mayor uso de violencia de desalojos forzosos de por lo menos 800 familias en el área conocida como “la ruta del Polochic” sin adoptar ninguna medida que asegure la disponibilidad y el acceso de alimentos, dado que la único medio para obtenerlos –las cosechas- y el ámbito en el cual los preparaban y consumían fueron arrasados en menos de 24 horas sin dejar ninguna alternativa para producir o adquirir los alimentos mínimos necesarios para la sobrevivencia diaria.

Mientras esta directa violación al Derecho Humano a la Alimentación Adecuada se da en Alta Verapáz, nuevamente en Abril del 2011 se realiza otra declaración de alarma provocando reacciones repetidas a los años anteriores a raíz del informe presentado por la Procuraduría de los Derechos Humanos que contabilizaba erróneamente más de 14,000 casos en riesgo nutricional²³. Evento que además de ignorar a estos grupos de población en claro e inmediato riesgo alimentario, truncó los planes existentes realizados con el objeto de estabilizar e institucionalizar acciones de prevención y atención de la desnutrición tanto aguda como crónica y delimitó la discusión a la declaratoria de “Emergencia Nutricional en Guatemala”.

Tal y como sucedió en el año 2001, 2007, 2008 y 2009, la atención y discusiones de la resolución de temáticas estructurales queda relegado para dar lugar a las acciones cortoplacistas sin visión estratégica de largo plazo; la falta de acceso a tierra, agua, certeza jurídica en la propiedad y uso de estos, capacidad para la compra de los insumos agrícolas necesarios, cumplimiento por el pago del salario mínimo, entre otras problemáticas quedan excluidas ante la magnitud de tales escenarios.

Por lo tanto, mientras se siga participando - sin cuestionar y sin demandar las soluciones profundas al problema- en el ciclo asilado de la -alarma-emergencia-asistencia- queda relegada la resolución de los obstáculos para asegurar el acceso a un trabajo digno, la Ley de Desarrollo Rural Integral, la institucionalización de los mecanismos de seguridad social para la población en pobreza y pobreza extrema, la calidad y universalidad de los servicios de educación y salud, la protección del consumidor, etc.

23 Ver inicio de este capítulo

III. Instituciones encargadas de promover la nutrición adecuada entre toda la población²⁴

Regida por los principios de solidaridad, transparencia, soberanía alimentaria, tutelaridad, equidad, integralidad, sostenibilidad, precaución, descentralización y participación ciudadana, se asume en Guatemala la Seguridad Alimentaria y Nutricional como una Política de Estado²⁵ con enfoque integral, fundamentada en la Constitución Política de la República²⁶, en la Declaración Universal de los Derechos Humanos²⁷ y el Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; se decreta en el año 2005 la creación del “Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional” (SINASAN).

Enmarcado en la existente Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional el objetivo fundamental de este sistema es *“establecer y mantener, en el contexto de la Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional”, un marco institucional estratégico de organización y coordinación para priorizar, jerarquizar, armonizar, diseñar y ejecutar acciones de SAN”...*

Por lo tanto, actualmente todas las acciones que promuevan la Seguridad Alimentaria y Nutricional en el ámbito político, económico, cultural, operativo y financiero del país; tuteladas por un Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (CONASAN), compuesto por los representantes de instituciones de gobierno²⁸ relacionadas directa o indirectamente, con responsabilidades según su ámbito de competencia (Ver Tabla No.2).

Todas las instituciones que integran el SINASAN tienen una cobertura nacional como tal, pero los programas de atención de la desnutrición y SAN, especialmente los relacionados al MAGA se limitan a las priorizaciones hechas por los mapas de vulnerabilidad alimentaria y nutricional y dentro de ellos focalizan comunidades y familias para participar en los programas.

En el caso de los Ministerios de Salud y Educación, su misma estructura permite asegurar la presencia a nivel nacional, pero al igual que todas las instituciones de gobierno, actualmente carecen de infraestructura adecuada, personal suficiente e insumos para el funcionamiento y atención que la demanda requiere.

24 SESAN. Decreto Número 32-2005: Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2005. Guatemala. Ver documento completo.

25 SESAN. Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional. 2005. Guatemala. Pág.16-18.

26 Artículo 94: Obligación del Estado, sobre salud y asistencia social. El Estado velará por la salud y la asistencia social de todos los habitantes. Desarrollará, a través de sus instituciones, acciones de prevención, promoción, recuperación, rehabilitación, coordinación y las complementarias pertinentes a fin de procurarles el más completo bienestar físico, mental y social.

Artículo 99: Alimentación y nutrición. El Estado velará porque la alimentación y nutrición de la población reúna los requisitos mínimos de salud. Las instituciones especializadas del Estado deberán coordinar sus acciones entre sí o con organismos internacionales dedicados a la salud, para lograr un sistema alimentario nacional efectivo.

27 Artículo 25: Toda persona tiene derecho a un nivel de vida adecuado que le asegure, así como a su familia, la salud y el bienestar, y en especial la alimentación, el vestido, la vivienda, la asistencia médica y los servicios sociales necesarios, tiene asimismo derecho a los seguros en caso de viudez, vejez, u otros casos de pérdida de sus medios de subsistencia por circunstancias independientes a su voluntad.

28 El Vicepresidente de la República, quien lo preside; el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional, quien actuará como Secretario del Consejo; El Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación; el Ministro de Economía; el Ministro de Salud Pública y Asistencia Social; el Ministro de Educación; el Ministro de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda; el Ministro de Ambiente y Recursos Naturales; el Ministro de Trabajo y Previsión Social; el Ministro de Finanzas Públicas; el Secretario de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia; la Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente; dos representantes del Sector Empresarial; cinco representantes de la Sociedad Civil. Respetando los principios de autonomía municipal y división de poderes, podrán ser miembros del CONASAN, si así lo consideran conveniente: el Presidente de la Asociación Nacional de Municipalidades -ANAM-; el Presidente de la Comisión de Seguridad Alimentaria y Nutricional del Congreso de la República.

Desde el año 2009 la priorización de acciones de atención de la desnutrición se ha centrado principalmente en el corredor seco que contempla los departamentos de: Jutiapa, Jalapa, Chiquimula, Zacapa, Santa Rosa y El Progreso.

Tabla No. 2
Corresponsabilidades de las Instituciones que integran el SINASAN
en su ámbito de competencia

Corresponsabilidad	Institución encargada	Descripción
Utilización Biológica de los Alimentos	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS), en coordinación con otras instituciones del Estado	Impulsar las acciones que permitan a la población mantener las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental que favorezcan el máximo aprovechamiento de los nutrientes que contienen los alimentos que consume.
Tratamiento de la Desnutrición		Fortalecer y actualizar de forma continua los recursos humanos institucionales y de otras instancias sobre el diagnóstico, tratamiento, recuperación y rehabilitación del desnutrido.
Disponibilidad de Alimentos	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), en coordinación con otras instituciones del Estado	Impulsar las acciones que contribuyan a la disponibilidad alimentaria de la población, ya sea por producción local o vía importaciones, en forma oportuna, permanente e inocua
Acceso a los Alimentos	MAGA, Ministerio de Economía (MINECO), Ministerio de Trabajo (MINTRAB), Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI), en coordinación con otras instituciones del Estado	Impulsar las acciones tendientes a contribuir al acceso físico, económico y social a los alimentos de la población de forma estable
Consumo de Alimentos	MSPAS, MINEDUC, MINECO, en coordinación con otras instituciones del Estado	Impulsar las acciones para desarrollar capacidades en la población para decidir adecuadamente sobre la selección, conservación, preparación y consumo de alimentos.
Información, monitoreo y evaluación de la SAN	SESAN con el apoyo de la cooperación internacional	Diseñar, montar y operar el sistema de información y vigilancia de la SAN
Descentralización	Consejos de Desarrollo Urbano y Rural en coordinación con la SESAN	En los ámbitos departamental, municipal y comunitario... conformarán comisiones específicas de SAN para impulsar el cumplimiento de los objetivos de la Política SAN y del Plan Estratégico, con sus respectivos programas, proyectos y actividades

Fuente: Elaboración Propia con datos de la Ley del SINASAN.

Como se verá en el apartado relacionado a los Recursos Financieros (Directriz 12), sí existe asignación presupuestaria para cada una de las instituciones mencionadas como responsables de alguna función en la concepción del SINASAN, que en el Decreto Ley 32-2005 establece como piso presupuestaria una asignación de medio punto porcentual (0.5%) del Presupuesto General de Ingresos y Egresos, específicamente para programas y proyectos de SAN en población en pobreza y pobreza extrema.

En otro segmento de este informe²⁹ se presenta la sumatoria de lo que los diferentes programas y proyectos contemplan como actividades orientadas a la SAN, sobrepasan la asignación establecida. La reflexión natural haría pensar que en la disponibilidad de tales montos justificados con objetivos orientados a mejorar la situación nutricional de la población más vulnerable, sería la condición inicial para que las condiciones cambiaran. Entonces, si se cuenta con presupuesto asignado, podría pensarse que este ¿no es suficiente? O ¿la priorización de acciones no es la pertinente?

Según el Instituto Centro Americano de Estudios Fiscales (ICEFI) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)³⁰ entre los años 2009 y 2011 *“la inversión directa en niñez y adolescencia pasó de Q9,330.0 millones, en 2009, a Q10,435.2 millones en 2011. No obstante, continúa representando aproximadamente el 3.2% del PIB³¹ . En términos del presupuesto general de la nación, este gasto representa cerca del 20.0% (Gráfica No.).*

De dichos presupuestos el mayor porcentaje fue destinado para educación (80.3%), protección social (12.0%) y vivienda y servicios comunitarios (4.7%) para los tres años; considerando que en el rubro de salud tiene una participación marginal puesto que dentro del presupuesto público no existe la suficiente desagregación para los programas de niñez y adolescencia.

Para el MSPAS se identifica un avance en el 2011 en la destinación de recursos para control y prevención de la desnutrición que cuenta con un presupuesto vigente de Q23.7 millones, de los cuales Q22.0 millones son financiados por donaciones externas. La cobertura estimada con las acciones implementadas³² representa un 23% del gasto directo y Q18.00 anuales por cada niña o niño desnutrida/o (Gráfica No.6).

29 Directriz 12

30 ICEFI/UNICEF. Contamos: ¿Cuánto estamos invirtiendo en la niñez y adolescencia guatemalteca?. Serie de Documentos de Análisis. Boletín No. 3. 2011. Guatemala. Pág. 26, 35, 36, 37, 59, 60.

31 PIB: Producto Interno Bruto.

32 Actividades para la prevención, reducción y control de la desnutrición: diagnóstico nutricional, asistencia alimentaria complementaria, control nutricional, asesoría nutricional en talleres y personalizada, estimulación de la lactancia materna y visitas domiciliarias para la detección de casos de desnutrición en la familia.

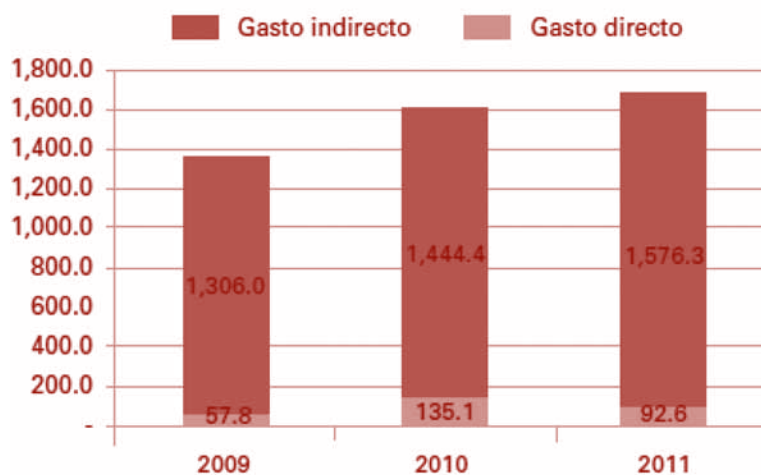
Gráfica No. 6

Distribución del GPNA según divisiones de la función social
(Cifras en Porcentajes)



Gráfica No.7

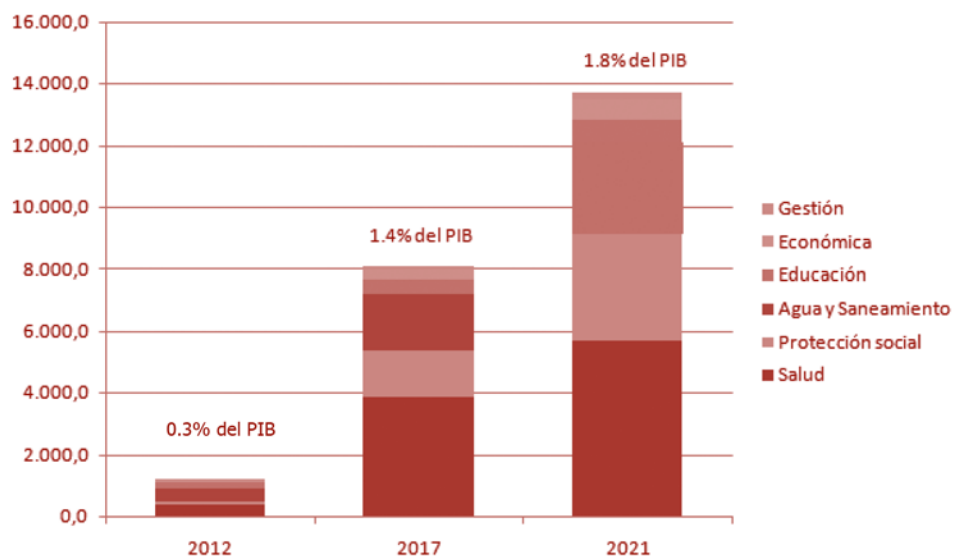
Gasto Público en Salud
(Cifras en millones de quetzales)



Fuente: Icefi con base en el Sicoin

Con base al análisis realizado, el ICEFI y UNICEF estiman que para poder reducir entre 1.3 y 3.3 % la desnutrición crónica anualmente, a partir de las metas trazadas en la ENRDC 2006-2016 es necesario que sobre la base ya existente, se dé un incremento a la inversión social - especialmente en el sector salud – de hasta 1.8% del PIB.

Gráfica No. 8
Costo de las Intervenciones



Fuente: ICEFI/UNICEF. Presentación "Protegiendo la Nueva Cosecha: Un análisis del costo para erradicar el hambre en Guatemala 2012-2021". 2011. Guatemala. Diap. 22.

Este 1.8% de incremento en el PIB necesario para inversión social contrasta con el 11.4% del PIB (1.85 veces el gasto social) al que equivalen 3,128 millones de dólares que estimó en el año 2004 el Programa Mundial de Alimentos (PMA) y la Comisión Económica para América Latina (CEPAL) como costo total que para esa fecha representaba la desnutrición en Guatemala para ese lapso. Dicha cifra se adjudicó principalmente a la pérdida de productividad de la población en edad de trabajar (15-64 años), atribuyéndole un 53% del costo a la menor escolaridad; 37% a la cantidad de personas que no llegaron a la vida productiva (dada la mayor probabilidad de muerte relacionada a desnutrición); 9% por la ocupación de los servicios de salud en atención a eventos extra relacionados (diarreas, infecciones respiratorias agudas, anemia) y la desnutrición misma (kwashiorkor, marasmo); y 0.5 % por los fracasos escolares, especialmente la repitencia. Para el período del 2004-2008 la cantidad total se estimó en 1,607 millones de dólares³³.

Durante la visita del seguimiento realizada por el actual Relator especial para el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas, Olivier De Schutter, afirmó que Guatemala es considerado un país rico que debe incrementar el gasto social de manera significativa dada la situación alimentaria de Guatemala y las condiciones que la causan. Por lo tanto recomienda que se promueva el desarrollo rural y los servicios agrícolas, y para que pueda financiar el acceso a la tierra para los trabajadores rurales que carecen de ella, se necesita presupuesto disponible. Sin embargo, y si bien Guatemala es un país rico, es también un Estado pobre e incluso débil.

33 Mogollón, Victoria. Misión Guatemala: Combatir el Hambre. Centro Internacional para Investigaciones en Derechos Humanos (CIIDH). 2008. Primera Edición. Guatemala. Pág. 14.

Por otro lado señaló que para poder cumplir con las obligaciones hacia el pueblo guatemalteco la tributación debe incrementarse, puesto que continúa estando debajo del 12.5% estipulado en los Acuerdos de Paz de 1996, representando uno de los niveles más bajos de tributación de América Latina.

El incumplimiento de esta obligación *“constituye una violación de la obligación que tiene Guatemala de realizar de manera progresiva el derecho a la alimentación, tomando las medidas necesarias “aprovechando al máximo los recursos disponibles”, como lo exige el Artículo 2 inciso (1) del Pacto Internacional para los Derechos Económicos, Sociales y Culturales. El Congreso de Guatemala, en calidad de órgano estatal, debe aceptar su responsabilidad en esta situación”*³⁴.

Según ICEFI/UNICEF *“los actuales problemas de financiamiento del presupuesto público podrían afectar la ejecución de políticas y programas vinculados directamente con el bienestar de la niñez y adolescencia. La mayor parte de los préstamos que continúan sin aprobación en el Congreso de la República tiene como destino el apoyo presupuestario a programas de salud, educación, protección social y apoyo a grupos vulnerables”*.

Para poder incrementar la inversión, existen brechas financieras a superar, especialmente en lo relacionado a la recaudación de impuestos puesto que según el mismo informe ICEFI/UNICEF informan que el 68.8% del techo presupuestario está compuesto por estos. Por lo anterior proponen la movilización de recursos, tomando en cuenta los principios de progresividad y equidad horizontal establecidos en el Pacto Fiscal, implementar las medidas que pueden ayudar a la redistribución del bienestar al ser progresivas (ISR), mientras otras pueden ser regresivas (IVA), mantener los impuestos a las importaciones y eliminar las exenciones - a pesar del rechazo de algunos sectores -, y sobre todo el fortalecimiento de la administración tributaria.

Cuadro No.1

Brecha financiera a cubrir y posibilidades de financiamiento*/
2012-2021 como porcentaje del PIB

Concepto	2012	2012-2013	2014-2015	2016-2017	2018-2019	2020-2021
Brecha a financiar	0.31	0.32	0.62	1.25	1.54	1.70
Reducción exenciones	0.00	0.40	0.50	0.60	0.80	0.80
Aumento de ISR (7%-9%)	0.00	0.20	0.20	0.30	0.60	0.60
Aumento del IVA (13-14%)	0.00	0.16	0.31	0.32	0.47	0.63
Fortalecimiento administrativo (antievasión y contrabando)	0.06	0.06	0.10	0.10	0.10	0.10
Impuesto a la telefonía celular	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06	0.06

Fuente: ICEFI/UNICEF. Presentación “Protegiendo la Nueva Cosecha: Un análisis del costo para erradicar el hambre en Guatemala 2012-2021”. 2011. Guatemala. Diap. 25.

34 Organización de las Naciones Unidas. Conclusiones Preliminares del Relator Especial de las Naciones Unidas Sobre el Derecho a la Alimentación Misión a Guatemala. 2009. Ginebra-Guatemala. Ver documento completo.

Este análisis y propuesta ICEFI/UNICEF está enfocado ubicando el ámbito relacionado con la salud como uno de los ejes más importantes para lograr mejoras inmediatas e importantes en la lucha contra la desnutrición, a través de seis intervenciones básicas:

1. Un sistema de salud para garantizar la nutrición (micronutrientes, alimentación complementaria, programa familiar y comunitario de salud, inmunizaciones, sistema de información).
2. Un espacio comunitario para la protección de los menores de 4 años a través de hogares comunitarios.
3. Un sistema escolar, para continuar la protección e igualar las oportunidades (aumento de la cobertura preprimaria, incorporen inmediata al sistema educativo de egresados de hogares comunitarios, fortalecimiento del programa de alimentación escolar, dotación universal de un tercio de la alimentación diaria necesaria, alfabetización).
4. Inversión en agua y saneamiento para prevenir enfermedades (aumento de la cobertura y supervisión de agua potable y desagües, programa de Desechos y excretas).
5. Microcréditos para nuevas oportunidades de ingreso familiar.
6. Gestión, evaluación y seguimiento.

Si bien estas medidas se consideran positivas y con capacidad de generación de cambio en los grupos de población participantes, a corto y mediano plazo, para mejorar la situación de salud y nutrición de la población más vulnerable, debe garantizarse la universalidad de los servicios.

Como acciones necesarias y retomando las recomendaciones que hiciera el Relator Especial para el Derecho a la Alimentación³⁵, también debe evaluarse la continuidad de los programas del Consejo de Cohesión Social, incorporándoles principios de derechos humanos como redes de seguridad social para atender grupos de población vulnerable en momentos específicos, no como medidas permanentes.

Además de incrementar el gasto social, ***“debe promoverse el desarrollo rural y los servicios agrícolas, y para que pueda financiar el acceso a la tierra para los trabajadores rurales que carecen de ella”***³⁶. Esto incluye el control de los precios de los insumos agrícolas, el pago de precios justos a la producción, la resolución adecuada de los conflictos y la protección de las comunidades indígenas y campesinas cuyo único medio de sustento es la tierra.

La protección de los derechos laborales de todos los trabajadores, en cuanto a condiciones y remuneración dignas, así como el respeto al derecho de asociación.

Para la comunidad internacional De Schutter recomienda que ***“debería aceptar que tiene la responsabilidad no sólo de apoyar los esfuerzos que realiza Guatemala en estos momentos para mejorar la seguridad alimentaria, sino también de promover una forma de desarrollo que sea más inclusiva y sostenible”***.

35 Organización de las Naciones Unidas. Conclusiones preliminares del relator especial de las naciones unidas sobre el derecho a la alimentación: Misión a Guatemala, 3-5 septiembre de 2009. Ginebra-Guatemala. Ver documento completo.

36 IBIDEM

Conclusiones

Actualmente en Guatemala no existen fuentes reconocidas que determinen el porcentaje de población desnutrida en general para ambos sexos y todos los grupos de edad. Los dos grandes documentos que surten de datos desagregados del estado nutricional son el Censo de Talla en Escolares y la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI).

Según la ENSMI que presenta datos de desnutrición crónica, aguda y global³⁷, el de menor prevalencia es la desnutrición aguda, considerada como es baja por ser menor al 5%, a nivel nacional.

Entre la población urbana y rural las prevalencias siguen siendo muy diferenciadas y a pesar que hay disminución en los porcentajes generales, la tendencia que diferencia entre estas dos desagregaciones, es estable a través de los años. Lo cual hace pensar que a pesar que las intervenciones por lo general van dirigidas al área rural y/o a población indígena, esto no necesariamente llega a los “beneficiarios” o que estas medidas no son lo suficientemente efectivas y profundas para generar el cambio esperado.

En el caso de la desnutrición global, el valor vigente actualmente de 13% corresponde a una prevalencia media para este indicador.

Contrario a lo que se ha repetido durante los últimos años por medios de comunicación y otros actores, no es la desnutrición aguda la problemática con mayor impacto a nivel nacional. El problema mayor continúa siendo la prevalencia de desnutrición crónica que se mantiene aún muy cercano al 50% de la población infantil menor de cinco años. Esta población y sobre todo es la infancia indígena la que se encuentra permanentemente en una condición de alta prevalencia incrementando su vulnerabilidad a corto, mediano y largo plazo. Puesto que para la desnutrición crónica, todo valor que se encuentre por encima de 30% representa una prevalencia alta y de 40% muy alta. Cantidades muy por debajo de las cifras reales conocidas históricamente para la población infantil en Guatemala.

En la coyuntura reciente se difundieron datos erróneos acerca de que al menos 6,575 personas fallecieron por hambre en el año 2011, de los cuales, 2 mil niños serían menores de 5 años³⁸. Según reportes del Centro Nacional de Epidemiología del Ministerio de Salud y Asistencia Social (MSPAS), durante el año 2010 fallecieron 185 niños menores de 5 años, lo que implica una tasa de 8.54 por cada 10,000, y un avance importante en tanto que esta tasa bajo de 14.54 en 2008 y 11.62 en 2009. Si bien se observa aún una fuerte prevalencia de casos de desnutrición, se observan algunos avances en su tratamiento. Sin embargo, en tanto que las condiciones sociales

37 Conceptos de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), elaborados por PESA/FAO Guatemala (2005): a) DESNUTRICIÓN AGUDA o EMACIACIÓN: resulta de la pérdida de peso asociada con períodos recientes de hambruna o enfermedad que se desarrolla muy rápidamente y es limitada en el tiempo. Estado nutricional actual de la persona. El índice para medir la desnutrición aguda es el peso para la altura. (Peso/Altura). b) DESNUTRICIÓN CRÓNICA: se debe a un deficiente consumo de proteína y energía de una manera continuada y sostenida en el tiempo. Asociado normalmente a situaciones de pobreza y relacionada con dificultades de aprendizaje y menor desempeño económico. El índice para medir la desnutrición crónica es la altura para la edad (Altura/Edad). Da información de la historia nutricional de la persona desde su nacimiento. c) DESNUTRICIÓN GLOBAL O INSUFICIENCIA PONDERAL: es un índice compuesto por los dos anteriores, y es el más adecuado para seguir la evolución nutricional de poblaciones de niños y niñas. Estado resultante de una insuficiente alimentación, un período reciente de deficiente en alimentos o una enfermedad grave. El índice para medir la desnutrición global es el peso para la edad (Peso/Edad). No diferencia si el problema de desnutrición es reciente (aguda) o viene de antes (crónica).

38 Diario La Hora. “PDH: Estiman que 14 mil personas están en riesgo por Desnutrición”. 01/04/11.

y económicas de las familias más afectadas no cambien, se genera un ciclo en el cual los niños regresen frecuentemente a los hospitales.

En los últimos tres años –presentando un escenario repetitivo desde el 2001-, cíclicamente se ha repetido la focalización de la atención en los brotes de casos de desnutrición aguda severa y moderada en ciertas poblaciones, a pesar que aún en esos momentos las prevalencias no han sido superiores al 10% considerado como un nivel alto que incrementa el riesgo de esa población generando como respuesta la asistencia alimentaria que sí se establece en el Derecho Humano a la Alimentación Adecuada como una medida humanitaria, pero no se toman las provisiones necesarias para no afectar negativamente a los productores y mercados locales, y tampoco se acompañan de acciones que faciliten el retorno a la autosuficiencia de las personas que reciben la ayuda.

Una de las más negativas consecuencias de centrar la atención en este problema como único a nivel nacional, es que en cada uno de estos escenarios se provoca la movilización de recursos financieros nacionales e internacionales, así como la creación de estructuras necesarias para canalizar y operacionalizar objetivos de corto plazo, provocando que año con año se insista en intervenciones de tipo asistencial y no en decisiones de carácter estructural.

Guatemala como Estado, siendo signatario del Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC)³⁹ asume el compromiso de asumir los principios de Derechos Humanos⁴⁰ en sus intervenciones, así como la obligación de respetar, proteger y realizar⁴¹ el Derecho a la Alimentación Adecuada de sus habitantes. Por lo tanto en los momentos en que se incrementa porcentualmente la cantidad de desnutrición aguda en ciertas regiones del país, las instituciones de gobierno y sus funcionarios deben realizar este derecho humano o hacerlo efectivo directamente, es decir, asignar prioridad en la asistencia alimentaria a las poblaciones más vulnerables.

De ninguna forma se afirma que la desnutrición aguda no merezca atención y asignación de recursos, pero no es el problema de fondo en la problemática alimentaria y nutricional de Guatemala y como bien se menciona arriba, sus determinantes y soluciones son de corto plazo. La entrega de raciones únicas o periódicas de alimentos en los casos en que se incrementa el porcentaje de población con desnutrición aguda moderada y severa, no soluciona el problema y no representa ninguna posibilidad sostenible para el mejoramiento de las condiciones de las familias que se ven en situación de hambre.

Mientras se siga participando - sin cuestionar y sin demandar las soluciones profundas al problema- en el ciclo asilado de la -alarma-emergencia-asistencia- queda relegada la resolución de los obstáculos para asegurar el acceso a un trabajo digno, la Ley de Desarrollo Rural Integral, la institucionalización de los mecanismos de seguridad social para la población en pobreza y pobreza extrema, la calidad y universalidad de los servicios de educación y salud, la protección del consumidor, etc.

39 Ver directriz No. 7.

40 Los principios de Derechos Humanos: universalidad, indivisibilidad, interdependencia, igualdad y no discriminación, participación e inclusión, responsabilidad y Estado de Derecho.

41 Comité de Derechos Económicos Sociales y Culturales. Observación General 12: El Derecho a una Alimentación Adecuada (Artículo 11 PIDESC). Organización de las Naciones Unidas. Ginebra. Mayo de 1999. Ver documento completo.

Según el Instituto Centro Americano de Estudios Fiscales (ICEFI) y el Fondo de las Naciones Unidas para la Infancia (UNICEF)⁴² entre los años 2009 y 2011 *“la inversión directa en niñez y adolescencia pasó de Q9,330.0 millones, en 2009, a Q10,435.2 millones en 2011. No obstante, continúa representando aproximadamente el 3.2% del PIB⁴³ . En términos del presupuesto general de la nación, este gasto representa cerca del 20.0%.* De dichos presupuestos el mayor porcentaje fue destinado para educación (80.3%), protección social (12.0%) y vivienda y servicios comunitarios (4.7%) para los tres años; considerando que en el rubro de salud tiene una participación marginal puesto que dentro del presupuesto público no existe la suficiente desagregación para los programas de niñez y adolescencia.

Para el MSPAS se identifica un avance en el 2011 en la destinación de recursos para control y prevención de la desnutrición que cuenta con un presupuesto vigente de Q23.7 millones, de los cuales Q22.0 millones son financiados por donaciones externas. La cobertura estimada con las acciones implementadas⁴⁴ representa un 23% del gasto directo y Q18.00 anuales por cada niña o niño desnutrida/o.

Con base al análisis realizado, el ICEFI y UNICEF estiman que para poder reducir entre 1.3 y 3.3 % la desnutrición crónica anualmente, a partir de las metas trazadas en la ENRDC 2006-2016 es necesario que sobre la base ya existente, se dé un incremento a la inversión social - especialmente en el sector salud – de hasta 1.8% del PIB.

Según ICEFI/UNICEF *“los actuales problemas de financiamiento del presupuesto público podrían afectar la ejecución de políticas y programas vinculados directamente con el bienestar de la niñez y adolescencia. La mayor parte de los préstamos que continúan sin aprobación en el Congreso de la República tiene como destino el apoyo presupuestario a programas de salud, educación, protección social y apoyo a grupos vulnerables”.*

A partir de las encuestas oficiales realizadas y de los reportes de casos emitidos por el Ministerio de Salud, lo necesario sería en cuanto a la atención de la desnutrición aguda sería monitorear con mayor frecuencia y con especial atención los departamentos en donde la prevalencia de desnutrición aguda es mayor, puesto que en relación con la totalidad de su población infantil el porcentaje sí puede superar el 10% para esa área geográfica, lo cual requiere medidas inmediatas para atención a esa población. Y de ser posible, se considera necesaria la toma de medidas preventivas en los sitios que ya han sido identificados con alto porcentaje de casos.

42 ICEFI/UNICEF. Contamos: ¿Cuánto estamos invirtiendo en la niñez y adolescencia guatemalteca?. Serie de Documentos de Análisis. Boletín No. 3. 2011. Guatemala. Pág. 36, 37, 59, 60.

43 PIB: Producto Interno Bruto.

44 Actividades para la prevención, reducción y control de la desnutrición: diagnóstico nutricional, asistencia alimentaria complementaria, control nutricional, asesoría nutricional en talleres y personalizada, estimulación de la lactancia materna y visitas domiciliarias para la detección de casos de desnutrición en la familia.

Recomendaciones

Si bien se reconoce que los casos de desnutrición aguda ha logrado importantes avances, es fundamental retomar acciones de carácter integral que provoquen que estos niños no recaigan nuevamente en el ciclo. Conocer los municipios con mayor número de casos de desnutrición aguda debe constituirse en una posibilidad para plantear una estrategia de sostenibilidad enfocada en lo sanitario, social y económico para estas familias.

En los caos de alta prevalencia de desnutrición aguda moderada y severa, la asistencia alimentaria debiera de organizarse hacia beneficiarios previstos, y no a la demanda inmediata en eventos de entrega, que en muchos casos produce que los alimentos nunca alcancen a llegar a las personas que realmente están en situación de perder la vida por la falta de alimentos.

Durante la visita del seguimiento realizada por el actual Relator especial para el Derecho a la Alimentación de las Naciones Unidas, Olivier De Schutter, afirmó que Guatemala es considerado un país rico que debe incrementar el gasto social de manera significativa dada la situación alimentaria de Guatemala y las condiciones que la causan. Por lo tanto recomienda que se promueva el desarrollo rural y los servicios agrícolas, y para que pueda financiar el acceso a la tierra para los trabajadores rurales que carecen de ella, se necesita presupuesto disponible. Sin embargo, y si bien Guatemala es un país rico, es también un Estado pobre e incluso débil.

Por otro lado señaló que para poder cumplir con las obligaciones hacia el pueblo guatemalteco la tributación debe incrementarse, puesto que continúa estando debajo del 12.5% estipulado en los Acuerdos de Paz de 1996, representando uno de los niveles más bajos de tributación de América Latina.

Para poder incrementar la inversión, existen brechas financieras a superar, especialmente en lo relacionado a la recaudación de impuestos, la movilización de recursos a través de lo propuesto en Pacto Fiscal, mantener los impuestos a las importaciones y eliminar las exenciones, y sobre todo el fortalecimiento de la administración tributaria.

Además de las intervenciones identificadas en el ámbito relacionado con la salud como uno de los ejes más importantes para lograr mejoras inmediatas e importantes en la lucha contra la desnutrición, también debe evaluarse la continuidad de los programas del Consejo de Cohesión Social, incorporándoles principios de derechos humanos como redes de seguridad social para atender grupos de población vulnerable en momentos específicos, no como medidas permanentes.

Además de incrementar el gasto social, ***"debe promoverse el desarrollo rural y los servicios agrícolas, y para que pueda financiar el acceso a la tierra para los trabajadores rurales que carecen de ella"***⁴⁵. Esto incluye el control de los precios de los insumos agrícolas, el pago de precios justos a la producción, la resolución adecuada de los conflictos y la protección de las comunidades indígenas y campesinas cuyo único medio de sustento es la tierra.

45 IBIDEM

DIRECTRIZ 10

También debe asegurarse la protección de los derechos laborales de todos los trabajadores, en cuanto a condiciones y remuneración dignas, así como el respeto al derecho de asociación.

Para la comunidad internacional De Schutter recomienda que *“debería aceptar que tiene la responsabilidad no sólo de apoyar los esfuerzos que realiza Guatemala en estos momentos para mejorar la seguridad alimentaria, sino también de promover una forma de desarrollo que sea más inclusiva y sostenible”*.



DIRECTRIZ 12

Recursos Financieros Nacionales

Zully Morales*
CONGCOOP

Se alienta a los entes regionales y locales a asignar recursos para la lucha contra el Hambre y la seguridad alimentaria.

Se debería promover gastos y programas sociales básicos, especialmente los orientados a los segmentos pobres, y proteger estos programas de reducciones presupuestarias, además motivando calidad y eficacia de los gastos sociales.

Garantizar que la aplicación de las políticas alimentarias, especialmente las orientadas a la población más desfavorecida, mantengan su desarrollo progresivo.

* Socióloga, Maestría en Investigación de Política y Sociedad. Especialista en Monitoreo de Presupuestos, con énfasis en agricultura y seguridad alimentaria

Introducción

Durante los primeros seis meses del presente año la crisis alimentaria se ha agudizado en el país y esto ha tenido consecuencias severas y mayor impacto debido al alza en los alimentos, varios han sido los factores que han incidido, uno de ellos sigue siendo la poca asignación de recursos al Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA, sobre todo a programas destinados a la producción de alimentos y hacer sostenible una cadena productiva de doble vía, (a mayor producción de alimentos, mayor empleo), otro factor que ha repercutido ha sido los cambios climáticos y sus repercusiones especialmente en los cultivos de pequeños y medianos productores y que no existen ningún tipo de subsidio o seguro agrícola que pueda disminuir las pérdidas ocasionadas.

El hambre, la desnutrición y la pobreza, tres componentes que cada vez más se han ido agudizando en Guatemala y que está matando en silencio, es un problema estructural que el Gobierno como mayor responsable no ha podido mitigar y en lo rural no se generan suficientes oportunidades de trabajo digno, no se generan las condiciones necesarias para minimizar los riesgos de escasez de alimentos en el país. Aunque la Política Nacional de Desarrollo Rural fue aprobada en el 2009 esta no cuenta con presupuesto para poder ejecutarse y aunque el Ministro de Agricultura ha manifestado que ya fue incorporada a los planes de trabajo esta no puede hacerse efectiva por la falta de presupuesto adecuado, por otra parte la Ley de Desarrollo Rural Integral no ha sido aprobada, continúa estancada en el Legislativo por lo que hace más difícil considerar que exista voluntad de cambio en el tema del fortalecimiento del agro en Guatemala.

Aunque mucho se ha dicho a lo largo de estos años de fortalecer a las pequeñas economías campesinas, de incrementar y diversificar la producción de alimentos, de capacitar a los productores para generar las condiciones idóneas para la exportación, éstas no se cumplen. Por otra parte se han venido impulsando un conjunto de medidas de carácter asistencialista (entrega de transferencias monetarias condicionadas, cupones canjeables por fertilizantes químicos y bolsas de alimentos) que si bien se constituyen en acciones mínimas, por sí mismas no resuelven el problema cuyos orígenes es la desigualdad social que se manifiesta diariamente.

I. Antecedentes

En Guatemala existen normas presupuestales que dan prioridad a la inversión social y en especial a los recursos destinados a la realización del derecho a la alimentación, está normado en la Ley Orgánica del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación en el artículo siete; existe la norma que determina el porcentaje específico del presupuesto y que está fijado por la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -SINASAN- (Decreto Número 32-2005) según artículo 38, cuya asignación presupuestaria específica que es un medio porcentual de la recaudación del Impuesto al Valor Agregado -IVA- (0.5%), y que en éstos debería de incluirse el apoyo para el acceso a recursos productivos para los grupos más vulnerables de la población.

Aunque existen recursos presupuestados destinados al tema de Seguridad Alimentaria, éstas no son en su mayoría destinados a proyectos productivos dirigidos al rescate de especies locales y de complementos alimenticios, aunque muchas personas especialmente del área rural se encuentran en condiciones de precariedad ya que la mayoría de los recursos son destinados en alimentación vía bolsas de alimento fomentando el asistencialismo y no el incremento a la producción de alimentos en el país.

De tal manera que, la Coordinación Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional -CONASAN-, solicita al Ministerio de Finanzas -MINFIN- la estimación de los recursos provenientes del IVA para que sean tomados en cuenta en el proceso de gestión y planificación presupuestaria, las instituciones inmersas dentro del Plan Estratégico Nacional de Seguridad Alimentaria -PENSAN- son:

- **El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)**, Sus actividades están dirigidas a garantizar la producción de granos básicos y su disponibilidad y coordinar actividades para generar proyectos productivos que sean autos sostenibles.
- **Ministerio de Economía:** Velar porque la población tenga acceso a la canasta básica alimentaria de calidad y a precio justo y promover la obtención de crédito para la micro, pequeña y mediana empresa.
- **Ministerio de Educación:** Promover la educación para el consumo sano de alimentos así como contribuir a la reducción de la desnutrición y desnutrición crónica al proporcionar refacción en los niveles preescolar y escolar de los municipios priorizados.
- **Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente (SOSEP):** A través del Programa de Hogares Comunitarios y los Centros de Atención Integral, promover acciones relacionadas con el acceso y el consumo higiénico de los alimentos de su población objetivo.
- **Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS):** Fortalece los servicios de atención y prevención de la salud ampliando sus servicios considerando, dentro sus planes, la Estrategia Nacional de Reducción de la Desnutrición Crónica.
- **Ministerio de Trabajo.** Propicia las facilitaciones necesarias entre los proveedores de empleo y los candidatos así como capacitar a las personas en asuntos laborales.

- **Fondo Nacional para la Paz (FONAPAZ):** Contribuyen ejecutando proyectos de saneamiento y mejoramiento del medio ambiente los que impactarán positivamente en la salud de la población guatemalteca y especialmente en las poblaciones objetivo.
- **Instituto de Fomento Municipal (INFOM) y Fondo Nacional para la Paz.PRORURAL.** Sus proyectos están relacionados con la producción agropecuaria que permitirán contar con una disponibilidad permanente de alimentos para la sociedad guatemalteca y especialmente, en los municipios priorizados.

Otras dependencias que funcionan como apoyo y seguimiento tales como:

- **Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN):** Participará en el fortalecimiento institucional para mejorar el monitoreo y evaluación del desarrollo de las actividades focalizadas dentro del POA.
- **Secretaría de Planificación y Programación de la Presidencia.** Apoyará las acciones de coordinación, planificación y evaluación de los impactos de las acciones desarrolladas con relación a las Políticas Nacionales relacionadas con el Plan.
- **Ministerio de Finanzas Públicas.** Priorizará en la asignación de recursos presupuestarios a las instituciones integrantes del CONASAN para apoyar el desarrollo de las actividades de dichas instituciones.

El acceso a la información en Guatemala se garantiza a través de la Ley de Acceso a la Información Pública¹, con vigencia a partir del 21 de abril 2009, la cual establece las normas y los procedimientos para garantizar a toda persona el acceso a la información o actos de la administración pública.

Aunque todas las entidades públicas están obligadas a proporcionar la información, por ser ésta una ley relativamente nueva se encuentra con tropiezos debido a la falta de digitalización de la información y a la falta de cultura y voluntad política para dar la información.

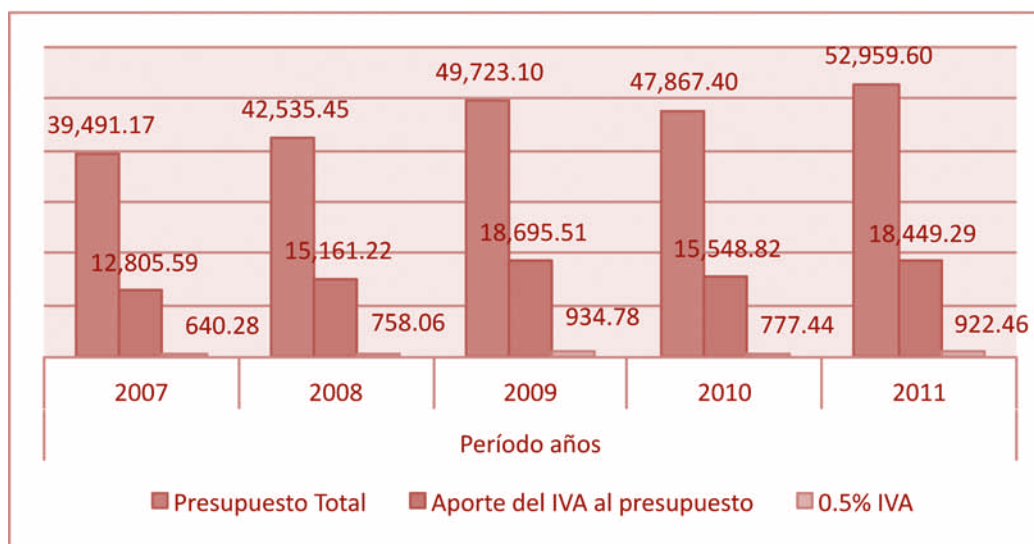
1 Decreto Número 57-2008 del Congreso de la República

II. Proporción del Presupuesto Nacional destinado a la Seguridad Alimentaria

En Guatemala en Ley está reglamentado que se asigne el 0.5% del aporte del IVA al presupuesto y si bien es cierto en los últimos años se ha destinado mucho más al tema de seguridad alimentaria, también se puede decir que la inversión realizada no se visualiza y no ha sido bien invertida ya que en su mayoría no han sido destinados al fortalecimiento del incremento de la producción de alimentos en Guatemala sino más se ha diluido en el asistencialismo.

Gráfica 1

Recaudación Tributaria Anual
Años 2007 – 2011
Expresado en miles de millones de quetzales



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas

II.1 Plan Operativo de Seguridad Alimentaria y Nutricional (POASAN) 2011

Como se puede observar en el cuadro 3 son 17 instituciones del Estado quienes tienen atribuciones y presupuesto destinado a ejecutar en función del tema de seguridad alimentaria y nutricional, coordinados por la SESAN, sin embargo la correlación de fuerzas no se evidencia debido a que cada institución ejecuta su propio plan de trabajo y son en pocas las actividades en las que coordinan.

Cuadro 1

Matriz de Objetivos con Proyección Presupuestaria 2011
Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional
Expresado en miles de millones de quetzales.

Objetivo Estratégico	Responsable	Costo
1. Fomentar la disponibilidad alimentaria agropecuaria, con énfasis en la producción de granos básicos, que permitan una autosuficiencia alimentaria del país.	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA.	338,808,675.00
	Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ	591,360.00
	Programa de Desarrollo Rural, ProRural	200,602,582.00
2. Promover el acceso de la población a la canasta básica alimentaria	Ministerio de Economía	60,750,000.00
	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	546,068,409.00
	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación, MAGA.	63,147,000.00
3. Promover la educación, información y comunicación en alimentación y nutrición para	Ministerio de Educación	516,236,712.00
	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	111,561,648.00
4. Ampliar la cobertura y calidad de los servicios de salud, agua, saneamiento básico e higiene familiar y comunitaria, para reducir la desnutrición crónica.	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	448,824,240.00
	Instituto de Fomento Municipal	229,980,055.00
	Fondo Nacional para la Paz, FONAPAZ	501,787,760.00
5. Fortalecer las capacidades institucionales del SINASAN y de la sociedad civil para la reducción de la inseguridad alimentaria y nutricional	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SESAN	32,580,000.00
	Instituto Nacional de Estadística, INE	3,749,540.00
Total		3,054,687,981.00

Cuadro 2

Resumen de programas destinados a Seguridad Alimentaria distribuidos en diferentes instituciones
Distribución de los recursos financieros

CONCEPTO	MONTO Q.
Disponibilidad de Alimentos	409.881,654.00
Acceso a los Alimentos	1.079.079,402.00
Consumo de los Alimentos	994.608,665.00
Aprovechamiento Biológico de los alimentos	790.762,543.00
Coordinación institucional e interinstitucional	146.520,450.00
TOTAL	3.420,852,714.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la SESAN

Cuadro 3
Cantidades asignadas en POASAN y proyectadas
En el PESAN para el año 2011

No.	NOMBRE DE LA INSTITUCIÓN	CANTIDAD ASIGNADA	CANTIDAD PROYECTADA PESAN	DIFERENCIA	
				(+)	(-)
1	Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación	189.279,072.00	193.650,000.00		4.370,928.00
2	Ministerio de Economía	93.061,942.00	138.740,000.00		45.678,058.00
3	Ministerio de Trabajo y Previsión Social	501.440,000.00	285.300,000.00	216.140,000.00	
4	Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda	427.425,731.00	0.00	427.425,731.00	
5	Ministerio de Educación	813.530,535.00	786.980,000.00	26.550,535.00	
6	Secretaría de Obras Sociales de la Esposa del Presidente	147.665,199.00	68.820,000.00	78.845,199.00	
7	Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social	302.458,982.00	570.250,000.00		267.791,018.00
8	Fondo Nacional para la Paz	135.745,165.00	57.160,000.00	78.585,165.00	
9	Instituto de Fomento Municipal	350.301,125.00	97.390,000.00	252.911,125.00	
10	PRORURAL	220.602,582.00	313.240,000.00		92.637,418.00
11	Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional	111.098,871.00	27.130,000.00	83.968,871.00	
12	Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales	472,000.00	0.00	472,000.00	
13	Instituto Nacional de Estadística	4.200,000.00	0.00	4.200,000.00	
14	Instituto Nacional de Comercialización Agrícola	32.221,579.00	0.00	32.221,579.00	
15	Secretaría de Bienestar Social de la Presidencia de la República	32.940,931.00	0.00	32.940,931.00	
16	Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	11.500,000.00	0.00	0.00	
17	Secretaría de Coordinación Ejecutiva de la Presidencia	0.00	0.00	0.00	
	TOTAL	3.420,852,714.00	2.538,660,000.00	1.234.261,136.00	410.477,422.00

Fuente: Elaboración propia con datos de la SESAN

Contradictoriamente al discurso socialdemócrata, lejos de asumirse una estrategia para la recuperación de capacidades estatales, la administración del presidente Álvaro Colom mantiene e incluso profundiza algunas tendencias de limitación del gasto público al Gabinete Social, con la supuesta compensación de la entrada de políticas asistencialistas. Es decir, la aparición de nuevas modalidades de política social se basó en el debilitamiento de políticas ya establecidas, lo que implicó incluso el colapso de algunas acciones básicas.

Cuadro 4

Guatemala: Presupuestos vigentes de las principales actividades vinculadas al Derecho a la Alimentación
 Periodo de gobierno de la administración de Álvaro Colom
 Actualizado hasta junio 2011

Programa	2008	2009	2010	2011
Ministerio de Educación				
Alimentación escolar Pre-primaria	94.99	86.25	58.97	96.37
Alimentación escolar Primaria	325.91	557.08	373.11	501.91
Fondo Social "Mi Familia Progresá"	n/a	851.39	1212.89	1026.24
Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social				
Servicios de diagnóstico y vigilancia epidemiológica	17.46	26.91	28.4	28.81
Control y vigilancia de medicamentos y alimentos	0.15	0.2	0.08	0.02
Extensión de cobertura	220.37	260.62	271.38	184.62
Ministerio de Trabajo				
Inspectoría General del Trabajo	5.89	6.01	5.75	15.74
Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación				
Agricultura competitiva ampliada	327.58	144.33	153.25	
Desarrollo agrícola y asistencia alimentaria	439.11	254.61	274.96	
Aporte al Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola	13.34	12.53	8.49	
Aporte a FONTIERRA	172.57	n/a	n/a	
Aporte a Registro de Información Catastral	71.57	12.08	21.46	
Seguridad Alimentaria y nutricional				83.3
Desarrollo económico rural agropecuario				277.2
Sanidad agropecuaria e inocuidad de alimentos				41.5
Secretarías y otras dependencias				
Secretaría de Asuntos Agrarios	15.6	16.17	15.39	16.1
Bolsas solidarias	3.71	27.4	13.83	103.7
Comedores solidarios	1.59	9.77	9.95	13.8
Promoción comunitaria y asistencia alimentaria	61.97	73.22	73.93	75.6
Creciendo Bien	3.26	14.56	0.02	
Acciones de asistencia social y nutricional		8.09	0	
Creciendo Mejor	n/a	n/a	9.23	12.3
Apoyo a la política agraria	3.87	6.58	7.47	4.5

DIRECTRIZ 12

Programa	2008	2009	2010	2011
Impulso y fomento de la PNDRI				1.2
Resolución de conflictos agrarios	20.19	96.84	15.06	13.7
Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional	18.5	21.26	30.68	9.5
Coordinación, planificación y comunicación de la Política de Seguridad Alimentaria y Nutricional				97.6
Apoyo al mejoramiento del nivel de vida de las familias del área rural				210.6
Fondo Nacional de Desarrollo (PRORURAL)	139.4	425.5	237.23	
Programa "Mi Familia Progresá"	122.03	159.44	0	

Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Contabilidad Integrado del Ministerio de Finanzas Públicas. Se asume el denominado "presupuesto vigente" en tanto que en el transcurso del año se realizan transferencias entre las dependencias. Reportes hasta junio de 2011.

Entre los procesos de mayor relevancia vale la pena mencionar como hecho positivo que se mantengan algunos programas básicos para la población infantil, especialmente en el marco de los programas de alimentación del MINEDUC, que si bien tuvieron algunos tropiezos se lograron mantener. Por otra parte como vemos anteriormente el abordaje del MSPAS a la problemática de desnutrición aguda tuvo efectos positivos, especialmente a raíz del fortalecimiento de los protocolos de atención e incipientes procesos de alertas que podrían mejorarse. Sin embargo retomando que hay fuentes de información cada vez más eficientes, da pauta para fortalecer algunas zonas geográficas importantes y en este caso los departamentos afectados por el Corredor Seco.

Por otra parte si bien la Inspectoría General del Trabajo mantuvo un presupuesto sumamente bajo durante los tres primeros años, es positivo que se mantenga el actual presupuesto en 2011 y que además se fortalezca en las zonas rurales, donde prácticamente no hay presencia.

III. Ejecución presupuestaria MAGA 2011

En esta directriz se hace mayor énfasis en el MAGA, debido a que es uno de los ministerios de mayor importancia, ya que en él se enfocan los programas destinados al desarrollo rural, incrementar la producción de alimentos y apoyo técnico, financiero y asistencia para incentivar – dinamizar a las pequeñas y medianas economías campesinas, sin embargo al paso de varios gobiernos y especialmente el actual (Presidente Álvaro Colom) se ha debilitado a la institucionalidad de dicho ministerio, que por supuesto no permite garantizar ni siquiera la producción de subsistencia familiar del área rural por lo que se ven obligados/as a trabajar como jornaleros u otra actividad que no les genera ni el mínimo para subsistir.

Aunque mucho se ha dicho a lo largo de estos años de fortalecer a las pequeñas economías campesinas, de incrementar y diversificar la producción, de capacitar a los productores para generar las condiciones idóneas para la exportación, éstas no se cumplen.

El MAGA demuestra una ejecución casi de la mitad de su presupuesto vigente al cerrar el primer semestre, pero sin embargo, los programas que se debieron haber ejecutado, priorizando las necesidades sentidas de la población no se hicieron. (Ver gráfica 2)

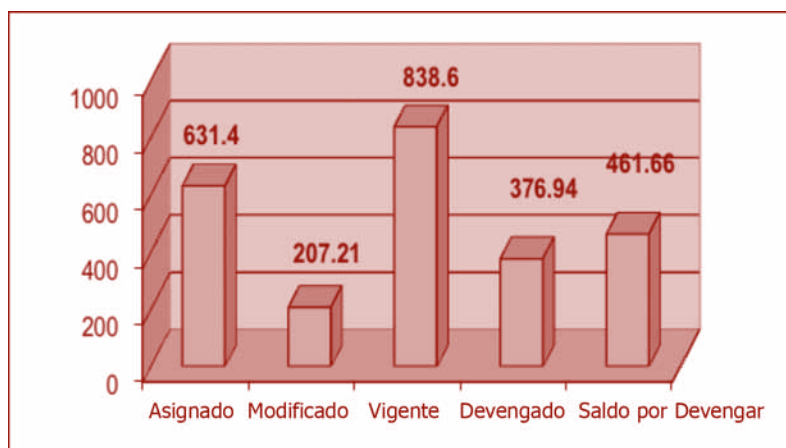
En estos últimos años la ejecución de los diferentes programas del MAGA ha sido débil debido a la falta de compromiso y voluntad política de parte del Gobierno y entidades directamente relacionados con el tema ya que el MAGA, aunque si bien es cierto es el único ministerio que fue concebido para dar acompañamiento, asesoría, capacitación y dotar de recursos a los pequeños y medianos productores/as, con el propósito de incentivar a las economías campesinas, este no responde debido al debilitamiento institucional que a lo largo de los años diferentes gobiernos han venido propiciando, lo que no le permite desarrollar sus programas y en donde la mayor parte del su presupuesto se invierte en funcionamiento (Q714.91 millones) y una mínima parte en inversión (Q285.08 millones).

III.1 Ejecución presupuestaria del MAGA enero a junio 2011

a.) Ejecución General

Durante el primer semestre del año, el presupuesto ha tenido un incremento significativo (pero no suficiente) ya que de Q631.40 millones asignados se elevó a Q838.60 millones y que al 30 de junio la ejecución fue de 44.95% (Q376.94 millones) del total vigente, esta ejecución se ve influenciada por la ejecución del 99.06% (Q96.06 millones devengados) del Programa de Reconstrucción originado por la Tormenta Ágatha y Erupción del Volcán de Pacaya, sin la ejecución de dicho programa la ejecución del semestre fuera de apenas el 37.62%.

Gráfica 2
Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
Ejecución Presupuestaria
Expresado en millones de quetzales



Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN. Enero a junio 2011

Como se presenta el cuadro general (cuadro 5) de ejecución del presupuesto del MAGA se pueden observar que en los Programas de Desarrollo Económico Rural Agropecuario y de Asistencia Financiera Rural, es en donde se encuentran la mayoría de los proyectos destinados a incrementar la economía rural y con ello generar mejores condiciones en las poblaciones campesinas.

Al profundizar en el análisis de la ejecución presupuestaria del semestre, se pudo identificar que algunos subprogramas importantes han sufrido reducciones, entre las que se destacan recortes a sub programas del Programa de Seguridad Alimentaria y Nutricional y al Programa Desarrollo Económico Rural y Agropecuario, resaltando que la ejecución final de semestre es relativa, aunque sin embargo, en los subprogramas en donde dicho ministerio realizó menor gasto fue en Desarrollo Económico Rural Agropecuario y Asistencia Financiera Rural, con la reducción en algunos sub programas (ver cuadro 5).

Cuadro 5

Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación
Ejecución Presupuestaria por Programas
Expresado en millones de quetzales

Descripción de Programas	Asignado	Modificado	Vigente	Devengado	Saldo por devengar	% ejecutado
Actividades Centrales	31.47	9.6	41.07	21.05	20.03	51.24
Información Geográfica y Estratégica	11.13	-0.82	10.31	5.63	4.67	54.66
Seguridad Alimentaria y nutricional	46.8	36.46	83.25	37.93	45.32	45.56
Desarrollo económico Rural Agropecuario.	286.26	-9.04	277.22	67.35	209.87	24.3
Asistencia Financiera Rural	18.89	58.55	77.44	23.18	54.27	29.93
Sanidad Agropecuaria e Inocuidad de los alimentos	38.74	2.75	41.49	18.73	22.76	45.14
Programa de reconstrucción originado por la tormenta Ágatha y Erupción del Volcán de Pacaya	0	100	100	99.06	0.94	99.06
Partidas no asignables a programas	198.11	9.71	207.82	104.01	103.81	50.05
TOTAL	631.4	207.21	838.6	376.94	461.66	44.95

Fuente: Elaboración propia con datos del SICOIN. Enero a junio 2011

A pesar de que los precios mundiales de los alimentos siguen altos y volátiles, que se sitúan en 37% más altos que en mayo 2010, además el alza constante de los precios de los granos básicos en el país, (ejemplo el precio promedio del maíz blanco es de Q250 por quintal). Además hay mencionar que el MAGA, ya reporta daños en los cultivos por las lluvias del presente año, los hay en el cultivo de papa, maíz, frijol y tomate, con lo cual se agravará aún más la crisis existente.

La respuesta a dicha situación es la magra ejecución del presupuesto del Maga, donde no es prioridad la ejecución de los subprogramas dirigidos a la producción de granos básicos, apoyo de las economías campesinas, ni a la producción y almacenaje de alimentos, con lo cual se incrementa el riesgo alimentario.

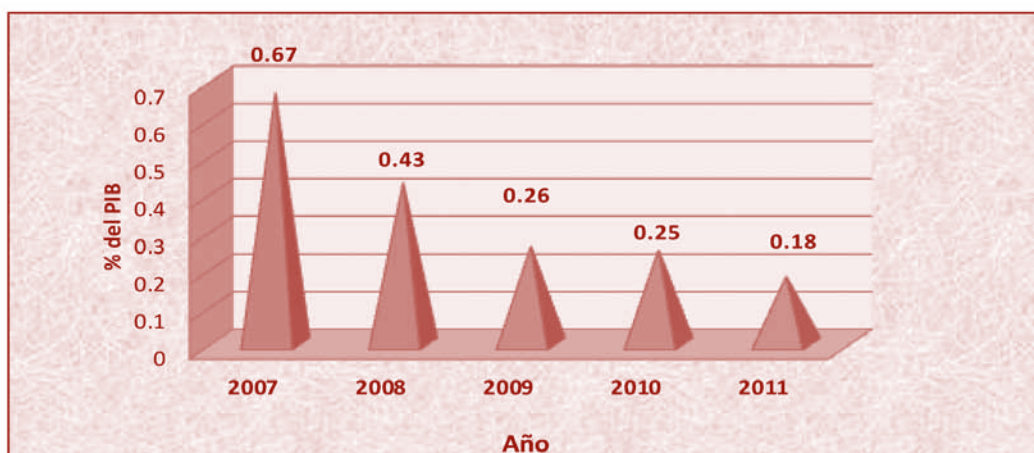
Durante los últimos años la asignación presupuestaria dirigida al MAGA (Ver gráfica 3 y 4) viene de más a menos y en donde la asignación del % del PIB no corresponde a lo asignado, lo que nos permite visualizar que el interés no está en priorizar los beneficios que traería contar con un ministerio fortalecido sino todo lo contrario.

Gráfica 3
 Presupuesto Asignado al
 MAGA años 2007 – 2011 y Proyectado 2012
 Expresado en Millones de Quetzales



Fuente: Elaboración Propia con datos del SICOIN Y MINFIN

Gráfica 4
Asignación Presupuestaria del MAGA en relación conl % del PIB
Año 2007 – 2011



Fuente: Elaboración propia con datos del Ministerio de Finanzas Públicas.

Conclusiones

Debido a la falta de implementación de Políticas Públicas efectivas en el tema de Seguridad Alimentaria y Nutricional en el país, este se ve sumergido cada vez más en la pobreza y el abandono, aunque los recursos destinados al tema se ven incrementados y que el apoyo de instancias internacionales incrementan, éstas son destinadas para engrosar los programas asistencialistas, de tal manera que debilitan y desprotegen las capacidades productivas en el país y en donde la pertinencia cultural, la recuperación de los suelos, de semillas criollas y alimentos tradicionales están siendo relegados, el Gobierno es el mayor responsable que el país se convierta cada vez en importador de alimentos en lugar de incentivar la producción local.

Recomendaciones

- Al Gobierno de Guatemala se le recomienda optimizar los recursos tanto nacionales como internacionales para eficientar todos los programas dirigidos a Seguridad Alimentaria y Nutricional y con ello contrarrestar los embates del cambio climático.
- Que se le dé prioridad a la inversión social y en especial a los recursos destinados a la realización del derecho a la alimentación, según lo normado en la Ley Orgánica del Presupuesto de Ingresos y Egresos de la Nación tal como lo cita el artículo siete.
- Que en la elaboración y aprobación del presupuesto de la nación se priorice y asigne un presupuesto adecuado destinado a los ministerios sobre todo de Agricultura, Salud y Educación ya que son los ministerios con mayores programas destinados a fomentar la producción de alimentos en el país, disminuir el hambre y la desnutrición y minimizar la

pobreza; y no únicamente la focalización de la ejecución de programas asistencialistas, sino programas destinados para la universalización de acciones que avancen en función y beneficio de la mayoría de personas especialmente las más abandonadas que son las que se encuentran en el área rural.

- Que el Gobierno le dé la importancia adecuada de lo que representa la asignación de un presupuesto significativo para la compra de tierra que beneficie a campesinos y campesinas, de lo contrario se continuaría induciendo a que la población encuentre en la migración a otros países (especialmente México y Estados Unidos) la única solución en la búsqueda de empleo para sobrevivir a los embates de la pobreza que se está incrementando en nuestro país, más aún cuando grandes porciones de tierra aptas para cultivar están siendo copadas por los monocultivos (palma africana y caña de azúcar).



La presente edición *Informe Alternativo del derecho a la alimentación en Guatemala*
se terminó de imprimir en los talleres de Magna Terra editores
(5a. avenida 4-75 zona 2, ciudad de Guatemala, C.A.,
tels. (502) 2238-0175, 2251-4298 Fax: (502) 2250-1031) en octubre de 2011.
Tiraje, 2000 ejemplares en papel bond 80 gramos.

Con el apoyo financiero de:



act:onaid



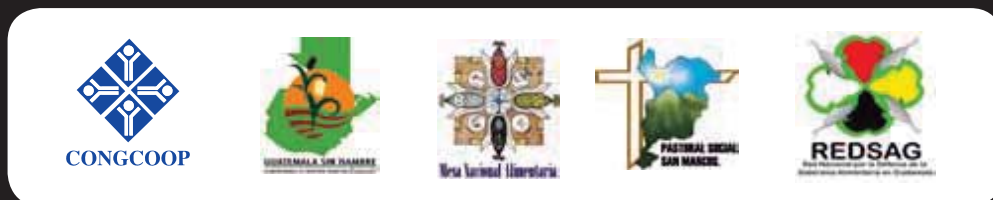
Al finalizar el gobierno de Álvaro Colom la población guatemalteca evidencia graves retrocesos en cuanto a su situación alimentaria, pese a que el país cuenta con importantes potencialidades para que esta situación no suceda. Millones de dólares invertidos, especialmente por la cooperación internacional, no han sido suficientes para evitar este flagelo; lo que debe implicar un llamado de atención para identificar las causas para que las acciones estatales no rindan resultados positivos.

El Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación de Guatemala se ha planteado dar seguimiento a las acciones estatales en el abordaje del hambre, con el objeto de apoyar las demandas sociales por construir un efectivo Estado de Derecho, incluyente y democrático. Los presentes ensayos tienen como objeto contribuir a la superación de visiones que restringen la Alimentación a acciones asistencialistas que se limitan a apoyar temporalmente el consumo de alimentos de poblaciones en situación de vulnerabilidad; abordamos la complejidad de la problemática alimentaria, asumiendo las amplias posibilidades que el actual marco jurídico y político permite a Guatemala superar las graves condiciones alimentarias en que se encuentra su población.

El presente es el 6º informe alternativo que desarrollamos, el cual se ha constituido en una referencia regional y que ha logrado el reconocimiento de organizaciones sociales nacionales y regionales, así como de entidades nacionales y de organismos internacionales. Esperamos que el mismo llene las necesidades y expectativas de quienes luchan por la construcción de la Soberanía Alimentaria nacional.

Actualmente el Colectivo está integrado por la Coordinación de ONG y Cooperativas, CONGCOOP, la Campaña Guatemala Sin Hambre, la Mesa Nacional Alimentaria, la Pastoral Social de la Diócesis de San Marcos y la Red Nacional por la Soberanía Alimentaria de Guatemala, REDSAG; además expertos independientes que desde sus espacios de trabajo contribuyen a la consolidación de este espacio colectivo.

Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación



Sin producción de alimentos en el país, sin acceso a la tierra, ni programas que dinamicen políticas de desarrollo, el hambre y la muerte en niños, niñas y mujeres continuará incrementándose en el país.