



Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala

**Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el
Derecho a la Alimentación 2014-2015**



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
2014 - 2015**

INFORME ALTERNATIVO DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN GUATEMALA MONITOREO DE LAS DIRECTRICES VOLUNTARIAS PARA EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN 2014 - 2015

AUTORAS Y AUTORES

Alexandra Praun: Nutricionista independiente, colaboradora de la REDSAG.

Antonio González: Estudiante de Antropología, miembro de la REDSAG.

Byron Garoz: Sociólogo, miembro del Colectivo de Estudios Rurales Ixim.

Juan Pablo Ozaeta: Historiador y Comunicador Social, miembro del Colectivo de Estudios Rurales Ixim.

Magali Cano: Estudios de Ciencias Jurídicas y Sociales, Educadora Popular, Educadora en Derechos Humanos, Coordinadora de la Campaña Guatemala sin Hambre.

Mygdalia Mérida: Ingeniera agrónoma, miembro de la REDSAG.

Ricardo Zepeda: Sociólogo. Investigador social sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; analista de políticas sociales, agrarias y alimentarias.

Ronnie Palacios: Ingeniero Agrónomo, Coordinador REDSAG.

Victoria Mogollón: Licenciada en Nutrición. Especialista en Seguridad Alimentaria y Nutricional y Derecho a la Alimentación.

Wolfgang Krenmayr: Sociólogo e Informática de Negocios. Magister en Derechos Humanos. Investigador social de FUNDATIERRA sobre Derechos Económicos, Sociales y Culturales; conflictividad agraria, laboral y ambiental; analista de políticas sociales, agrarias y alimentarias.

DISEÑO DE PORTADA Y DIAGRAMACIÓN

Impresiones y Servicios EMMANUEL

Tel. 7849-9124

impresionesyservicios Emmanuel@yahoo.com

NOTA:

En este documento se han respetado estilo y criterios de cada autor.

No se permite su uso para actividades lucrativas ni comerciales de personas ajenas a la realización de este informe así como la promoción y gestión para fines de particulares.

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

Guatemala, abril del 2015.

CONTENIDO

TEMA	PÁGINA
PRESENTACIÓN	5
DIRECTRIZ 3	
ESTRATEGIAS	13
DIRECTRIZ 4	
SISTEMAS DE MERCADO	39
DIRECTRIZ 7	
MARCO JURÍDICO	59
DIRECTRIZ 8B	
TIERRA	83
DIRECTRIZ 8D	
RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA	111
DIRECTRIZ 18	
INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS	127

PRESENTACIÓN

Ricardo Zepeda

Las Directrices Voluntarias para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación¹ fueron desarrolladas a raíz de la **Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después**, que en su declaración final recomienda al Consejo de la FAO la creación de un Grupo de Trabajo Intergubernamental con el objeto de apoyar los esfuerzos de los Estados miembros para alcanzar de forma progresiva el derecho a una alimentación adecuada. Este grupo de trabajo se creó en 2002 con la participación activa de personas expertas del Sistema de Naciones Unidas, sociedad civil y miembros de las partes interesadas y tras dos años de intenso trabajo presentan al Consejo de la FAO su propuesta, que es aprobada en noviembre de 2004. Se constituyó en el primer esfuerzo por interpretar un Derecho Económico, Social y Cultural para recomendar medidas prácticas que llevaran a la realización progresiva de este derecho. Esto implica un conjunto de recomendaciones que orientaran el trabajo de los gobiernos en el esfuerzo por alcanzar las metas políticas relativas a la superación del hambre y la desnutrición.

El sentido de “voluntario” reconoce la autonomía de las naciones para tomar las decisiones más adecuadas para su implementación, pero se basan en compromisos políticos asumidos por la mayoría de los gobiernos del mundo, mediante instrumentos jurídicos internacionales. En tal sentido las Directrices no solo tienen un valor técnico, sino además político, por medio del cual la sociedad civil de los países puede desarrollar instrumentos para la incidencia política y monitorear las acciones estatales contra el hambre. Las Directrices se fueron constituyendo en el eje de trabajo de los gobiernos, pero además de la misma sociedad civil y los movimientos sociales por encauzar las políticas sociales hacia un objetivo común. Se plantean como un lenguaje común entre gobiernos y sociedad civil para encontrar los mejores abordajes de las problemáticas, así como de complementariedad de las acciones.

A partir de las múltiples orientaciones y metas derivadas de las Directrices, el trabajo en los países se fue adecuando hacia formatos cada vez más especializados y reconociendo las diversidades y complejidades que la realidad de cada nación enfrenta y asume. Una

¹ Las Directrices Voluntarias en apoyo a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional fueron aprobadas por el Consejo de la FAO en su 127 período de sesiones en noviembre de 2014. Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación. Roma, 2005.

década después, las experiencias y retos de este esfuerzo generaron múltiples aprendizajes, vinculados especialmente a reconocer que los obstáculos para la superación del hambre van mucho más allá de la simple ausencia de alimentos.

En el año establecido como plazo para alcanzar las metas de desarrollo denominadas Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), a nivel global se registran importantes avances en algunas materias. Se reconoce que la vida de millones de personas logró mejorar, y tendencias históricas de exclusión social se revirtieron a raíz que los desempeños estatales retomaron abordajes más especializados y la comunidad internacional asumió un importante papel político que llevó a aportar fuertes apoyos financieros.² Se estimaba que entre 1990 y 2013 ya se había logrado reducir a la mitad la mortalidad de niños menores de 5 años en el mundo; mientras que la mortalidad materna disminuyó un 45%.

En Guatemala este compromiso político se tradujo en la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN³, que en abril de 2005 cobra vida e implica un reordenamiento de las estructuras vinculadas a la temática alimentaria y nutricional. Este hecho implicó un hito en la historia de las políticas públicas nacionales, a raíz del reconocimiento político de que la Alimentación es un Derecho de todas las personas. El país con mayores rezagos alimentarios de América, producto de las múltiples e históricas injusticias sociales asumió el compromiso político por orientar sus intervenciones bajo el enfoque de derechos.

Una década después se reconoce que el Derecho a la Alimentación se constituyó en Guatemala en una oportunidad para hacer valer la agenda de los derechos humanos de toda la ciudadanía, en especial de las poblaciones marginadas históricamente, las cuales asumen de una forma cada vez más efectiva su rol ciudadano. Ciudadanía que confronta el sistema desigual prevaleciente, representado por sectores conservadores que se resisten a los cambios sociales y se multiplican por medio de la consolidación de sus privilegios económicos y políticos.

Si bien a nivel global se celebran importantes avances la desagregación de datos evidencia que nuevamente algunos países fracasaron en el proceso de luchar contra el hambre y la desnutrición. En la región centroamericana se registran importantes avances, sin embargo actualmente Guatemala aún supera los 3 millones de personas con hambre, especialmente niñez indígena y campesina. Esto a pesar de contar con fuerte apoyo político y financiero de la comunidad internacional, especialmente durante los últimos cuatro gobiernos. Los avances son muy relativos en tanto que no se logró implementar el Sistema de Desarrollo Rural Integral, que complementaba al SINASAN. El desarrollo de protocolos y las intervenciones orientadas a atender situaciones extremas de desnutrición aguda y algunos apoyos para población sensible, no ha logrado significar un cambio tangible hacia la superación de la

² En 2013 la asistencia oficial para el desarrollo alcanzó la cifra histórica de 134,800 millones de dólares. Información del Sistema de Naciones Unidas.

³ Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, Decreto 32-2005. Guatemala, 6 de Abril de 2005.

vulnerabilidad vinculada a las desigualdades socioeconómicas. La desigualdad social persiste y se evidencia en las paupérrimas condiciones de vida de la mayoría de la población rural y la indígena campesina que no logra satisfacer sus necesidades básicas.

Las tendencias para la profundización del hambre se enlazan con la imposición de un modelo económico dependiente y orientado a dar lugar a proyectos extractivos y agrícolas vinculados a la exportación. Miles de familias se ven amenazadas por conflictos de disputa de la tierra, la proletarianización de la vida campesina y la ausencia de oportunidades laborales no marginales. La contracción de los salarios, la prevalencia de la discriminación hacia las poblaciones indígenas, el incremento de la dependencia de los alimentos importados, la reducción de las zonas agrícolas para los pequeños productores, así como el aprovechamiento de las políticas de asistencia para fines políticos, se han constituido en los nuevos derroteros de la lucha contra el hambre.

I. SITUACIÓN DE HAMBRE Y DESNUTRICIÓN

Guatemala es un país rico en recursos y de gran pujanza económica, pero con profundas desigualdades, que lo llevan a ocupar los últimos lugares del continente americano en cuanto a indicadores sociales. Es el tercer productor mundial de azúcar y un importante exportador de café, pero además ocupa el primer lugar en cuanto a desnutrición crónica; el 10% del estrato social más alto acapara el 43% de riqueza generada en el país.

Después de Brasil, Guatemala es el segundo país más desigual de Latinoamérica en cuanto a ingresos. A nivel centroamericano el índice de Gini sobre desigualdad es el más alto de Centroamérica (0.59). Después de Colombia es el segundo país más desigual en cuanto a tenencia de la tierra. Más de la mitad de la población del país es campesina pero solamente el 2% de los productores concentra el 56.6% de suelo; mientras que 45.2% de productores solo accede al 3%. Desde hace décadas mantiene un Gini de acceso a tierra de 0.84, cercano a la exclusión total.

La coyuntura de apertura comercial ha llevado a que el Sistema Alimentario Nacional se encuentre al borde del colapso y la dependencia de alimentos importados.⁴ Sin embargo el Estado de Guatemala no apuesta por fortalecer el sistema alimentario ni su sostenibilidad, sino por responder a momentos de crisis. El hambre no es nueva, sino que se carecía de registros confiables que evidenciaran sus amplias dimensiones y complejidades.

El avance en la reducción de la mortalidad infantil vinculada al hambre viene acompañada con la decisión de que al cumplir 6 años la niñez deja de ser prioritaria para las políticas públicas

⁴ Ozaeta, Juan Pablo. Impacto de los TLC en Guatemala. Colectivo de Estudios Rurales Ixim. En V Informe Centroamericano de Impactos de los Tratados de Libre Comercio en Centroamérica. Red Centroamericana de Monitoreo de los TLC.

vinculadas. Además el Gobierno del Partido Patriota ha cambiado los formatos para medir las muertes por hambre. Actualmente se excluyen algunas enfermedades infantiles como causas de muerte, aunque estas se encuentren asociadas a la desnutrición aguda⁵.

El encarecimiento de los alimentos actualmente es el más agudo en la historia del país. Al mes de enero de 2015 el costo de la Canasta Básica Alimentaria se ubicó en Q3,247.20; lo que implica que en los primeros 36 meses del actual gobierno se ha incrementado en 24.6% (Q797.40). Mientras tanto el Salario Mínimo se incrementó solamente Q326.36 en ese mismo periodo. Por otra parte, mientras que las tendencias macroeconómicas se mantienen favorables para el país, 1.4 millones de personas bajaron de la línea de la pobreza en la crisis alimentaria de 2008-2009, y en 2011 se determina que 167 municipios están en los rangos "Alto" y "Muy alto" según el Índice de Vulnerabilidad Alimentaria (IVISAN).

Se han invertido cuantiosas sumas para diseñar planes integrales que abonen en la superación de la pobreza y al abordaje de la inseguridad alimentaria, pese a ello, no se asumen políticamente ni ejecutan presupuestos realistas y, finalmente, son abandonados. Tal el caso de los cuatro planes diseñados desde que SINASAN está vigente. En cambio, destaca la apertura de programas asistencialistas que no se integraron al SINASAN, y posteriormente la creación del Ministerio de Desarrollo Social. El Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación se mantiene debilitado y sin capacidad de respuesta, en tanto que la SESAN abre un Plan de Hambre Cero que no vincula acciones coherentes con sus objetivos.⁶ Si bien se dan algunos incrementos presupuestarios es muy baja la ejecución.

II. LA COYUNTURA ACTUAL, UNA CIUDADANÍA MÁS ACTIVA Y UN ESTADO MENOS EFICIENTE

La mayoría de los países de la región latinoamericana han logrado encauzar sus políticas hacia la defensa de la soberanía alimentaria de su población, logrando frenar en alguna medida los alcances del hambre y la desnutrición. Sin embargo países como Guatemala se constituyen en la principal excepción, en tanto que no logran promoverse políticas que lleven a reducir la desigualdad entre sus habitantes. Situaciones coyunturales como la sequía y las plagas, tienen un alto impacto en la población más vulnerable a raíz que no se han logrado desarrollar capacidades para resistir a estas amenazas. La vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria se agudizó en el transcurso del actual gobierno, como producto de las contradicciones de un discurso vacío de contenidos, que invoca a la filantropía pública, mientras evade su responsabilidad jurídica.

Los mecanismos paralelos de control de la asistencia alimentaria se han logrado consolidar involucrando a múltiples actores y sectores poderosos que se benefician del manejo de la ayuda alimentaria para favorecerse financiera y políticamente. Involucra a personas y

⁵ Gamazo, Carolina. Las cifras de desnutrición y mortalidad infantil son falsas. Revista electrónica Plaza Pública. Guatemala, 19 de enero de 2015.

⁶ Estudio Plan de Hambre Cero, el combate a la desnutrición y la reactivación de la economía campesina en Guatemala. Garoz & Slowing. 2014. www.cerixim.org.

empresas del sector privado que logran “ganar” concursos para vender alimentos al Estado, en formatos poco transparentes. Por otra parte se conformó una estructura desde el nivel municipal al nacional que “controla” la entrega de alimentos, fertilizantes y transferencias monetarias condicionadas, para generar clientelismo. Esto ha generado mucho descontento en las comunidades que actualmente denuncian la intervención de alcaldes y diputados. Finalmente el sistema de información que debería generar información estratégica para la toma de decisiones, se ve truncado por nuevos mecanismos para monitorear la mortalidad vinculada a la inseguridad alimentaria, que actualmente “no reportan” como causa principal de muerte la desnutrición aguda.

El hecho más significativo del avance del enfoque de derechos lo constituye la importante movilización social que se logró conformar ante la imposición de la denominada Ley Monsanto, que buscaba abrir canales legales para garantizar la llegada y sostenibilidad de los cultivos de alimentos modificados genéticamente. La resistencia ante esta iniciativa de ley logró movilizar a más de un millón de personas, urbanas y rurales, que por diversas modalidades lograron frenar una ley que se observaba como inevitable en la agenda política nacional.

A tres años de iniciado el gobierno del Partido Patriota, a diez años de existencia del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, y a mil días del lanzamiento del Pacto Hambre Cero es evidente el fracaso de las intervenciones del actual gobierno:

- a. **Fracaso del Pacto de Hambre Cero.** No ha logrado generar cambios significativos en la reducción del hambre, la desnutrición y la vulnerabilidad alimentaria. Esto debido a que no se fortaleció la institucionalidad definida para ello, se disminuyeron presupuestos, se retrocedió en la cobertura y se suplantó personal por razones políticas-clientelares. El efecto más negativo se constituye en que se convirtió en el principal mecanismo para promover el clientelismo político a nivel comunitario, mientras que a nivel local no hay presencia de las instituciones del estado ni de las acciones de los programas representativos. Queda en el olvido el supuesto compromiso del sector empresarial dentro del “pacto”; si bien se desarrollaron múltiples acciones de visibilidad entre funcionarios estatales y empresarios llamando a la filantropía, no asumen compromisos reales en temas de salario, privilegios fiscales y precios de alimentos.
- b. **Falta de apoyo a la Ventana de los Mil días.** A pesar ser la estrategia emblemática para la reducción de la desnutrición crónica y prevención de la desnutrición aguda y de basar sus acciones en los primeros 1000 días de vida del ser humano los resultados del informe oficial *“Evaluación de Impacto del Pacto Hambre Cero. Segunda encuesta de monitoreo en los 166 municipios priorizados”* evidenciaron que la desnutrición crónica a nivel rural se incrementó de 62.4 a 63.5% y la población de 3 a 24 meses de edad (población prioritaria en el plan de los mil días) se incrementó por encima del 2%. Si bien se han manejado recursos millonarios, a dos años de implementada esta iniciativa no se impulsa un monitoreo real de sus impactos, mientras que el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social bloqueó los incipientes canales de información como el SIINSAN, cuyos datos contradicen otras fuentes de información reconocidas.

- c. Desmantelamiento del Sistema de Información.** El actual gobierno a raíz que no logra evidenciar un mejoramiento real en las estadísticas, ha trastocado el sistema de información previamente establecido, por lo que los datos no son confiables, por ejemplo el SIGSA (Sistema de Información Gerencial de Salud). Los protocolos de monitoreo sanitario se han cambiado para evadir la temática del hambre y la desnutrición aguda, como principal causa de muerte. Aún con esta estrategia, los indicadores no han variado substancialmente.
- d. Retrocesos en la política salarial y laboral.** Con el aval del Ministerio de Trabajo y en acuerdo con el sector privado, en diciembre del 2014 se autoriza la vigencia de un salario diferenciado de Q1,500.00 en los municipios de Estanzuela, Zacapa; San Agustín Acasaguastlán y Guastatoya, El Progreso, y Masagua, Escuintla. Este solamente es suficiente para cubrir el 46% del costo de la CBA, por lo que se considera otro de los grandes retrocesos ejercidos por este gobierno en menoscabo del Derecho a la Alimentación de la población más vulnerable. El argumento utilizado es que el Estado de Guatemala es incompetente para hacer valer la actual legislación laboral y atraer la inversión extranjera.⁷
- e. Promoción de políticas a favor de los privilegios y en contra de los derechos.** Actualmente se promueven una oleada de políticas que buscan enraizar el modelo neoliberal: tal es el caso de la *Ley de Promoción de Inversiones y Empleo* que actualmente se encuentra a un paso de ser aprobada por el Congreso de la República, y que tiene por objeto garantizar el sistema de privilegios fiscales y económicos para el sector empresarial. Además se cumplen 5 años desde que la iniciativa 4084 para aprobar la Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral recibió el dictamen favorable. Sin marco legal a favor del desarrollo rural integral es poco probable que la situación de hambre y desnutrición se resuelva en área rural.
- f. Abandono institucional de las principales políticas de abordaje del hambre.** El Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social y el Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación evidencian su peor desempeño en décadas, producto del abandono de sus funciones en las comunidades, la debilidad presupuestaria y evidente corrupción en la compra de insumos y compra de servicios.

PROPUESTA SOCIAL: SISTEMA DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL

La propuesta de Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral propone apoyar a las familias campesinas a tener recursos para trabajar. Esto implicaría que de forma progresiva se recupera el Sistema Alimentario Nacional, a la vez que se logra acceder a mejores condiciones de ingresos económicos para las familias campesinas. Se plantea un marco legal que pueda

⁷ OACNUDH. Comunicado de prensa 17 de febrero de 2015: "La rebaja salarial en Guatemala obstaculiza el desarrollo sostenible – Expertos de la ONU". Si bien esta iniciativa se queda en suspenso por dictamen de la Corte de Constitucionalidad, aún está pendiente de ratificar al mes de marzo de 2015.

sobrevivir un cambio de Gobierno y ataca problemas estructurales. El proceso de creación de la iniciativa 4084 fue colectivo y tomó más de diez años, en un principio participó el sector empresarial, pero cuando era el turno del tema agrario, se retiró. Sin embargo, los demás sectores continuaron su elaboración y, en 2009, diputados de diferentes partidos ingresaron al Congreso de la República la iniciativa de ley del sistema nacional del desarrollo rural integral. Esta iniciativa logró dictamen favorable y después quedó estancada.

El objetivo planteado por la denominada “Ley DRI” *es establecer los principios rectores, normas y criterios generales que regirán la formulación y ejecución de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, su Plan, sus programas, proyectos y el uso de los recursos para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural, que será promovido por el Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, cuyo funcionamiento y coordinación serán establecidos en este instrumento legal.*⁸ La misma prioriza como sujetos de ley a los pueblos y comunidades indígenas y campesinas en situación de pobreza y extrema pobreza. Esa es, precisamente, una de las definiciones más en pugna porque podría fortalecer y reconocer al campesinado y otorgarles un rol importante en la conceptualización del desarrollo.

Es evidente que se consideran diferentes temas en dicha normativa para tener un enfoque integral, no solo dejándolo en el aspecto tierra porque el desarrollo rural es más amplio, no solo entendiéndolo como agricultura familiar, que a veces es muy reducido, hay otras dimensiones en la economía campesina en área rural que necesitan atención y respuestas.

Al cumplirse una década de existencia del SINASAN y a unos meses de cumplirse el plazo establecido en los Objetivos de Desarrollo del Milenio, el Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación hace un llamado por recuperar la senda por la recuperación de un sistema alimentario sostenible y justo para toda su población.

Guatemala, abril del 2015.

⁸ Iniciativa de Ley 4084.



DIRECTRIZ 3

ESTRATEGIAS⁹

Byron Garoz,
COLECTIVO DE ESTUDIOS RURALES IXIM

“Los Estados según convenga y en consulta con los interesados directos y de conformidad con su legislación nacional, deberían considerar la posibilidad de adoptar una estrategia nacional basada en Derechos Humanos. Estas estrategias podrían incluir objetivos, metas, puntos de referencia y plazos, así como medidas con miras a formular políticas, encontrar y movilizar recursos; definir mecanismos institucionales; asignar las responsabilidades; coordinar las actividades de los distintos interesados; y establecer mecanismos de vigilancia. Según sea necesario, las estrategias podrían abordar todos los aspectos del sistema alimentario, con inclusión de la producción, la elaboración, la distribución, la comercialización y el consumo de productos inocuos. También podría ocuparse del acceso a los recursos y mercados, así como prever medidas paralelas en otros ámbitos. Estas estrategias deberían abordar en particular las necesidades de los grupos vulnerables y desfavorecidos y las situaciones especiales, como las catástrofes y las emergencias.

Al elaborar estas estrategia, se alienta a los Estados a consultar a organizaciones de la sociedad civil y otras partes interesadas fundamentalmente en los planos nacional y regional, con inclusión de las asociaciones que practican una agricultura tradicional en pequeña escala, del sector privado, de mujeres y de jóvenes, con vistas a promover su participación activa en todos los aspectos de las estrategias de producción agrícola y alimentaria.

Estas estrategias deberían ser transparentes, generales y amplias, referirse al conjunto de las políticas, los programas y los proyectos nacionales, tener en cuenta las necesidades especiales de las niñas y las mujeres, combinar objetivos a corto y largo plazo, y prepararse a aplicarse de forma participativa y con la obligación de rendir cuentas.

Los Estados deberían apoyar, incluso y por medio de la cooperación regional, la aplicación de estrategias nacionales de desarrollo, en particular con miras a la reducción de la pobreza y el hambre y a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.”

⁹ Este Capítulo se base en Byron Garoz y Karin Slowing, El Plan Hambre Cero: El Combate a la desnutrición y la reactivación de la economía campesinas. Balance y perspectivas. Colectivo de Estudio Rurales Ixim, Guatemala, julio de 2014.

INTRODUCCIÓN

La estrategia del gobierno del actual gobierno para enfrentar el hambre y la desnutrición se expresa en el Pacto del Plan Hambre Cero (PHC). Forma junto al Pacto Fiscal y de Competitividad y el Pacto de Seguridad, Justicia y Paz los componentes centrales del plan de gobierno.

El PHC inició con muchas expectativas sobre una (nueva) realidad a generar. El propósito de este capítulo es contrastar el planteamiento teórico y matricial del Plan Hambre Cero (estrategia nacional) con la realidad concreta en su ejecución para señalar aciertos, debilidades, correctivos y reorientaciones que podrían mejorar la direccionalidad de la inversión pública en aspectos sociales.

I. EL CONTEXTO

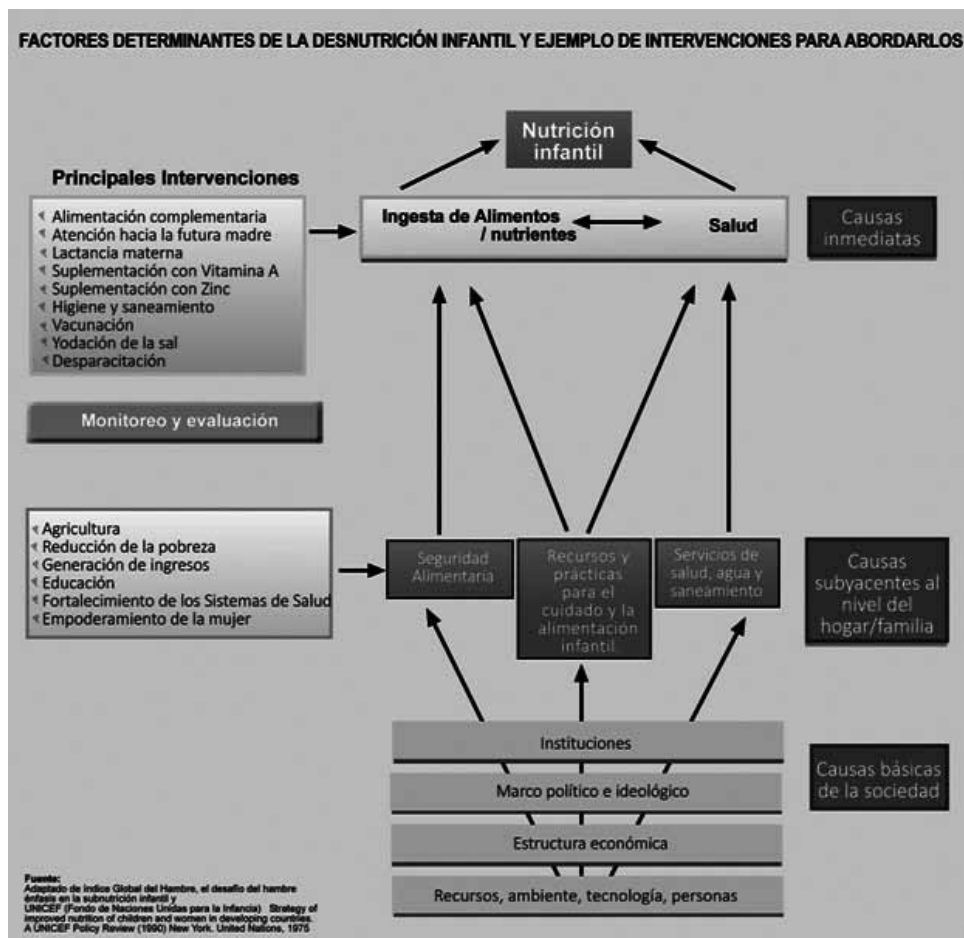
El gobierno del Partido Patriota en lo relativo a la inseguridad alimentaria, utiliza el siguiente esquema como base de interpretación de la realidad y de su actuar. Diferencia tres niveles de causalidad de la desnutrición –de la pobreza en general–: Causas inmediatas; causas subyacentes al nivel de hogar/familia; y causas básicas de la sociedad.

En su análisis incluyen a la ideología en las causas básicas de la sociedad (infraestructura desde la economía política).

Por lo tanto su visión es limitada, contempla acciones como generación de ingreso por la vía del empleo, pero no por el lado de propiciar el acceso a medios de producción para comunidades y pueblos.

No hay acciones sólidas que transfieran, generen o permitan acumular capital a la población en situación de pobreza. No se promueven cambios reales en la estructura económica, como veremos adelante; la base ambiental se deteriora cada día más y continúa la promoción de monocultivos, minería a cielo abierto, grandes hidroeléctricas y la expulsión de sus tierras y territorios de comunidades indígenas y campesinas. Obtener resultados diferentes de esta manera, es complicado.

Esquema No. 1



Fuente: Adaptado y elaborado por la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)

II. EL PLAN HAMBRE CERO Y SU DESEMPEÑO

A. Antecedentes y Objetivos del Plan Hambre Cero

La problemática social en Guatemala es grave: La Encuesta Nacional de Condiciones de Vida (ENCOVI 2011) identificó un incremento de 2.7% en la tasa de pobreza respecto del 2006, con el 53.71% de la población viviendo en condiciones de pobreza y 13.33% en pobreza extrema. A nivel rural la situación es más grave con el 71.35% viviendo en condiciones de pobreza y 21.12% en extrema pobreza.

La Encuesta de Salud Materno Infantil (ENSMI 2008/2009) identifica una tasa de mortalidad infantil de 34 por mil nacidos vivos, la más alta tasa de mortalidad infantil en Centroamérica, lo cual indica que en Guatemala cada año aproximadamente 12,500 niñas y niños mueren antes del primer año de vida. La misma ENSMI identifica que el 49.8% de niños de 3 a 59 meses padecen de desnutrición crónica, y el 58.6% en el área rural, con una tasa de anemia de 47.7% en la niñez y 29.1% en la mujer embarazada, lo cual incide en el bajo peso del niño/a al nacer.

En materia de tenencia de la tierra Guatemala tiene uno de los índices de Gini (que mide la concentración de un bien, en este caso la tierra), de 0.84, muy cercano a 1 que significaría la concentración total. En 2006 el índice de Gini en cuanto a desigualdad de ingreso fue de 0.59, el más alto en la región centroamericana.

La problemática del hambre en Guatemala ha sido abordada desde hace 40 años a lo largo de diversos gobiernos. El Plan Hambre Cero, como tal, es producto de diversos esfuerzos que en el 2005 se concretó en la aprobación de la Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional.

Con estos antecedentes y siendo el combate a la desnutrición y el hambre asuntos prioritarios en la agenda internacional de desarrollo, el Gobierno del Partido Patriota, anunció un Pacto denominado "Hambre Cero". De hecho, de los tres pactos que conforman el programa de gobierno del Partido Patriota: Fiscal y de Competitividad; Seguridad, Justicia y Paz; y Hambre Cero, este último es el que mayor cobertura mediática ha tenido. Este Pacto fue presentado públicamente por el gobierno en San Juan Atitán, Huehuetenango, el 17 de febrero de 2012.

La operacionalización del *Pacto* es el *Plan Hambre Cero*. El *Plan Hambre Cero* "constituye en su formulación un recorrido desde tiempos del Secretario de la SESAN Andrés Botrán; la estructura básica surge en el 2005 y se consolida a partir de las experiencias de los 7 años de aprobada la Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional".¹⁰ El *Pacto* se plantea como el reconocimiento de que solo el gobierno no puede resolver problemas de tal magnitud por lo que "se deben involucrar diversos sectores." Sin embargo, el involucramiento

¹⁰ Entrevistas con Luis Enrique Monterroso, Secretario de la SESAN, 2013/2014.

de estos sectores (sector privado y movimientos de jóvenes), no ha trascendido más allá de la recaudación de fondos –sin informes de dominio público– y la utilización de la problemática –para promocionar inicialmente a empresas privadas–, que posteriormente quedaron invisibilizadas.

De acuerdo con la SESAN, las orientaciones y acciones del Plan Estratégico de Seguridad Alimentaria y Nutricional para Occidente (PLAN OCC) 2012-2016; el Plan Estratégico en SAN (PESAN) y el Programa para la Reducción de la Desnutrición Crónica 2006-2016 (PRDC) están incorporados en el PHC. Sin embargo, según analistas, el contenido y aporte de estos planes no se ven suficientemente reflejados y retomados con lo cual se deja de lado aportes anteriores para el combate al hambre y la pobreza en Guatemala.¹¹

Dado que un Plan Estratégico es el que orienta acciones según análisis de recursos, condiciones y necesidades, cuando en el PHC se sostiene que están incorporadas las acciones de Planes anteriormente elaborados porque hay una acción que se llama igual en ambos casos, dejan de lado que un Plan estratégico fue diseñado considerando un escenario determinado, lo que luego en el nuevo plan ya no es plenamente aprovechado. Una acción estratégica mide la problemática y propone una acción. El PHC se echó a andar sin medir plenamente las condiciones de cada lugar, ni las vinculaciones institucionales que le podían dar vida.

El Plan Hambre Cero establece los siguientes objetivos¹²:

Objetivo 1. Reducir en 10% la prevalencia de la desnutrición crónica infantil, para finales del 2015¹³, promoviendo el desarrollo infantil temprano.

Objetivo 2. Prevenir el hambre estacional y reducir la mortalidad en la niñez menor de cinco años, por la desnutrición aguda.

Objetivo 3. Promover la seguridad alimentaria y nutricional, fundamento del desarrollo integral de toda la población guatemalteca.

Objetivo 4. Prevenir y atender las emergencias alimentarias, relacionadas con el cambio climático y los desastres naturales.

A continuación se describe los resultados esperados y la estructuración operativa establecida para el alcance de estos.

¹¹ Ricardo Zepeda, "Directriz 5. Instituciones", en Informe Alternativo del Derecho a la Alimentación en Guatemala, Monitoreo de las Directrices Voluntarias para el Derecho a la Alimentación 2012, Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación, Guatemala, 2012.

¹² El Plan del Pacto Hambre Cero, Gobierno de Guatemala, 2012.

¹³ Tomando como referencia los datos de la Encuesta Nacional de Salud Materno Infantil (ENSMI) 2008-2009.

Resultado 1.

Reducir en 10% la desnutrición crónica infantil entre 2012 y 2015 (reducir el hambre crónica).

Esto es lo que se conoce como la “Ventana de los Mil Días”, se dirige a niños y niñas menores de 2 años, mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres en edad fértil, para trabajar con los 1,000 días de oportunidad de desarrollo físico y mental que van desde la concepción hasta que el niño o niña cumpla dos años. Las siguientes son las 13 acciones a realizar (10 inicialmente) para alcanzar este resultado.

- a. Promoción y apoyo de la lactancia materna.
- b. Mejoramiento de la alimentación complementaria a partir de los seis meses de edad.
- c. Mejoramiento de prácticas de higiene incluyendo el lavado de manos.
- d. Suplementación con Vitamina A.
- e. Suplementación con cinc terapéutico en el manejo de la diarrea
- f. Provisión de micronutrientes en polvo.
- g. Desparasitación y vacunación de niños y niñas.
- h. Suplementación de hierro y ácido fólico para prevención y/o tratamiento de la anemia en mujeres embarazadas.
- i. Prevención de la deficiencia de yodo, a través de sal yodada.
- j. Fortificación con micronutrientes a los alimentos básicos.
- k. Prevención y tratamiento de la desnutrición aguda moderada a nivel comunitario incluyendo Alimentación Terapéutica Lista para Consumo (ATLC).
- l. Tratamiento oportuno de la desnutrición aguda severa utilizando Alimentos Terapéuticos Listos para Consumo (ATLC) a nivel comunitario y en Centros de Recuperación Nutricional (CRN) con la atención y seguimiento del personal de salud.
- m. Inmunizaciones.

Resultado 2.

Prevenir y mitigar las muertes por desnutrición aguda, especialmente durante los meses más críticos del período anual de hambre estacional.

Para lo cual se contemplan las siguientes acciones:

- a. Apoyo a la agricultura familiar para aumentar la producción de auto consumo y venta con técnicas apropiadas de bajos insumos. (Algunas acciones son: manejo post cosecha para mejorar la calidad de productos excedentarios; encadenamientos productivos y comercialización; generación y promoción de empleo digno; provisión de asistencia técnica; promover el acceso a la tierra (arrendamiento, compra y regularización de tierras); fomento de la producción de granos básicos; extensionismo agrícola).
- b. Establecimiento de un sistema de alerta en Seguridad Alimentaria y Nutricional (SAN) con base en redes de vigilancia nutricional incluyendo sitios centinela.
- c. Red de Protección Social contra Hambre Estacional a través de un programa de empleo temporal (mano de obra intensiva) y de programas de transferencias monetarias condicionadas y asistencia humanitaria.

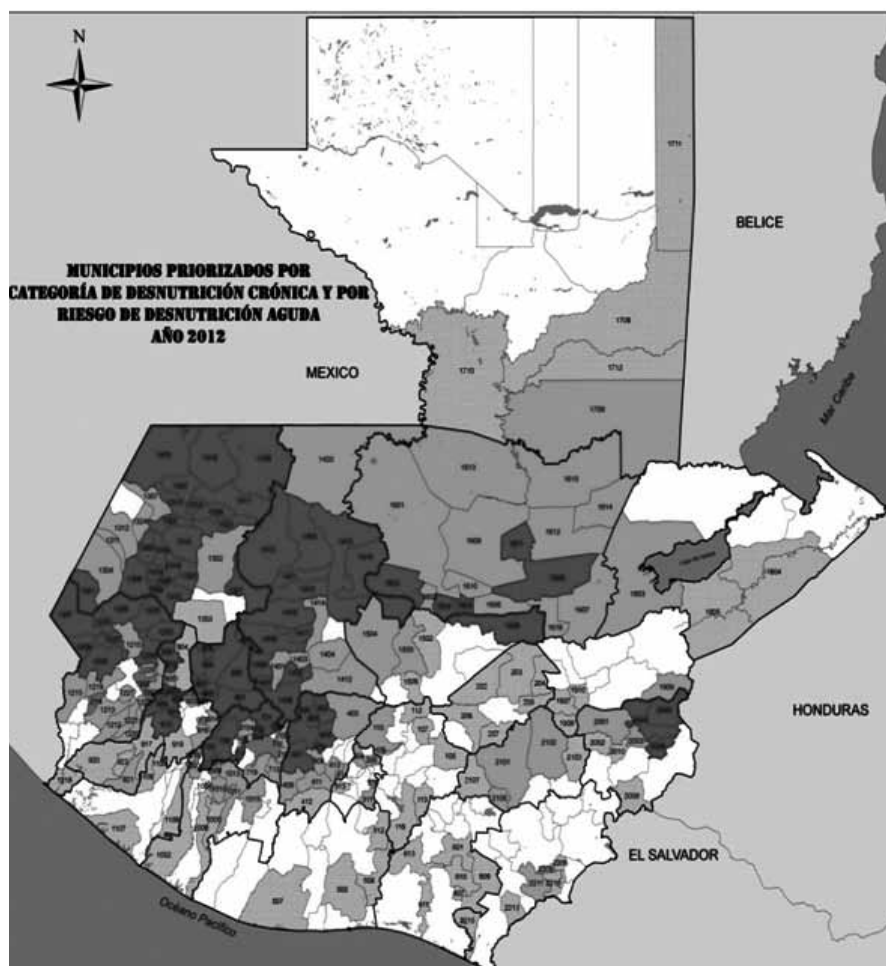
Para la ejecución del PHC se priorizaron 166 municipios (Mapa No. 1) debido a que tienen la más alta prevalencia de desnutrición crónica. La desnutrición aguda y el hambre estacional se atenderán fundamentalmente en el corredor seco, en un total de 850 comunidades.

En total, la matriz del PHC contempla 132 intervenciones que incluyen desde agua y saneamiento, caminos rurales, empleo rural, fortalecimiento de la economía campesina, promoción de la salud y nutrición escolar hasta la reducción del analfabetismo. Prácticamente todas las acciones ya se ejecutaban antes en alguno de los ministerios, secretarías u otras entidades públicas que conforman el PHC, así que lo que se hizo finalmente fue sumar las acciones que realiza la institucionalidad pública, adicionar los recursos presupuestados e identificarlos como componentes del PHC.

Esta identificación e incorporación fue complicada desde el inicio dado que "incluso los propios Ministros no reconocen acciones que ejecutan como vinculadas al PHC, por ejemplo, gestión de riesgos y similares vinculados al PHC. Tenemos que ir con cada Ministro, Viceministro, técnicos, administrativos y financieros y convencerlos y eso lleva tiempo. También con los Alcaldes y Gobernadores, es difícil coordinar las acciones públicas. Y si luego cambian de Ministro la cosa se pone peor... Las decisiones pueden tomarse en el Gabinete pero que lo apliquen las unidades financieras y de planificación de cada institución es otra cosa."¹⁴

¹⁴ Entrevista con Luis Enrique Monterroso, Secretario SESAN, octubre de 2013.

Mapa No. 1
Municipios Priorizados en el Plan Hambre Cero,
Guatemala



Fuente: Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN)

B. Ejecución Presupuestaria del Plan Hambre Cero 2014

En el cuadro No. 1 se muestra la ejecución del gasto asignado al PHC en 2014, se evidencia una disminución en el porcentaje de ejecución: 92% en el 2012, y 70.63% en el 2013. Llama la atención la baja ejecución en el MAGA, la cual alcanzó solamente el 59.97%, la más baja en muchos años.

Cuadro No. 1
Guatemala: Integración del Presupuesto a Nivel Nacional
que Apoya la Seguridad Alimentaria y Nutricional /PHC

Instituciones		POA SAN/PPH0 2014			
		Asignado	Vigente	Ejecutado	Ejecución
MINISTERIOS		4,507,844,851	5,332,805,667	3,931,859,865	74%
1	MINEDUC	699,552,593	700,008,593	591,351,721	84%
2	MSPAS	663,857,018	928,202,270	666,602,554	72%
3	MAGA	955,572,082	894,292,729	560,895,175	63%
4	MICIVI	1,265,437,403	1,887,605,043	1,598,766,928	85%
5	MARN	1,304,562	1,350,231	431,718	32%
6	MIDES	922,121,193	921,346,801	513,811,769	56%
SECRETARÍAS		90,458,907	118,064,283	81,373,205	69%
7	SCEP	544,200	544,200	350,621	64%
8	SOSEP	43,937,153	52,181,204	38,345,949	73%
9	SESAN	45,977,554	65,338,879	42,676,635	65%
DESCENTRALIZADAS		670,604,721	690,607,013	212,393,477	26%
10	ICTA	38,000,000	40,430,500	24,633,216	61%
11	INFOM	362,182,524	406,359,909	79,309,347	20%
12	CONALFA	194,688,33	146,577,637	80,901,611	55%
13	INDECA	12,000,000	22,300,000	8,806,895	39%
14	FONTIERRAS	63,733,858	74,938,967	18,742,408	25%
OTROS APORTES PPH0		2,704,959	2,704,959	1,819,298	67%
15	SBS	2,704,959	2,704,959	1,819,298	67%
TOTAL PPHO		5,271,613,438	6,144,181,922	4,227,445,844	69%

Fuente: Elaboración propia con datos de SESAN, información al 31 de octubre del 2014.

C. Componentes Directos: la Ventana de los Mil Días

Se basa en la iniciativa Scalling Up Nutrition, Iniciativa SUN, la cual se planteó para Guatemala por el Sistema de Naciones Unidas desde la administración de Álvaro Colom, sin embargo no logró el apoyo gubernamental para su ejecución adecuada, fundamentalmente por falta de apoyo financiero.

Hay antecedentes en otros países de que aplicando adecuadamente la Ventana de Oportunidad de los Mil Días, se puede reducir la desnutrición. Ese se plantea como el objetivo central del PHC.

El PHC fundamentalmente se dirige a niños y niñas menores de 2 años, las mujeres embarazadas, madres lactantes y mujeres en edad fértil, para trabajar con los 1,000 días de oportunidad de desarrollo físico y mental que van desde la concepción hasta que el niño o niña cumpla dos años, busca potenciar el aprovechamiento y desarrollo de su potencial físico y cerebral durante la gestación y los dos primeros años de vida, "La seguridad alimentaria va más allá y luego incluso vendría el desarrollo rural... cambios estructurales en la tenencia de la tierra... pero eso ya es otra cosa... eso ya no lo contempla mucho el Plan".¹⁵

La SESAN plantea que es posible alcanzar la meta de reducir en 10% la desnutrición crónica, y que en los próximos 10 años podría ser reducida a 24%. Para esto es necesario, sostienen, "fortalecer la acción del Estado en las áreas rurales".

De fondo, las intervenciones que plantea la Ventana de los Mil Días no tienen mucho de novedoso, dado que son intervenciones que siempre ha hecho el MSPAS. La única diferencia es que ahora "deben ser focalizadas ciertas zonas especialmente pobres y vulnerables y concentrar ahí la acción de Estado".¹⁶

La atención a la desnutrición actualmente evidencia una situación de deficiencias institucionales, improvisación y recortes presupuestarios. El gobierno propone como forma para atender mejor los problemas de salud el "Fortalecimiento del Primer Nivel de Atención, una estrategia segura para la universalización de la salud y el cumplimiento del Plan Hambre Cero." Esto se operacionaliza en el Programa de Extensión de Cobertura (PEC) que desarrolla tres funciones: Provisión de servicios básicos de salud y nutrición, Promoción de lactancia materna y alimentación complementaria y Educación alimentaria-nutricional.

Este programa, sin embargo, presentó serios problemas en su ejecución. Más de 40 mil trabajadores de las Organizaciones No Gubernamentales (ONG) contratadas en el primer

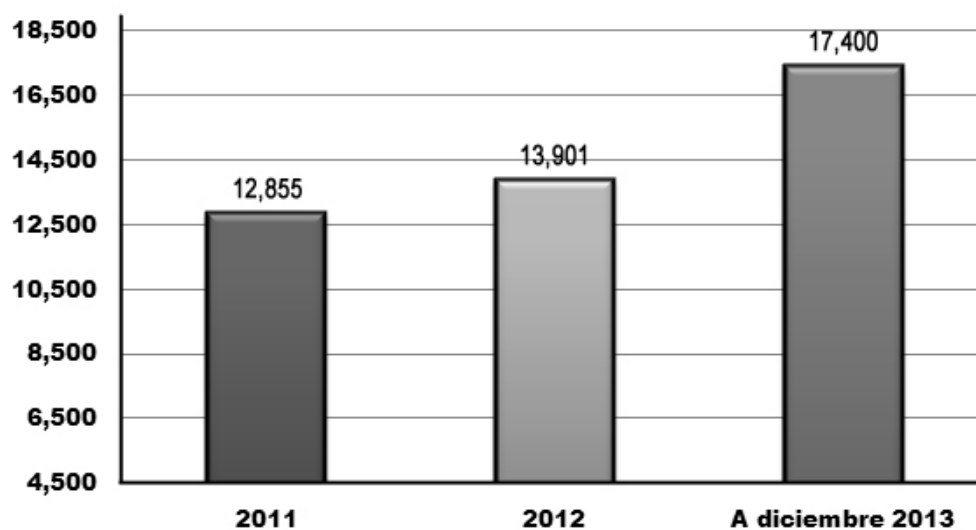
¹⁵ Entrevista con Luis Enrique Monterroso, Secretario de la SESAN, 2013.

¹⁶ Entrevista con Heydi Sunum Flores, Encargada del PHC, Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social, 2014.

nivel de atención en salud no reciben su salario desde septiembre de 2013, esto incluye a promotores de salud, comadronas, madres consejeras, enfermeras, lo cual significa que 4 millones de familias no tienen atención en salud.¹⁷

Las gráficas siguientes muestra el incremento de casos detectados de desnutrición aguda en los últimos tres años. El incremento es significativo, de acuerdo al responsable de la SESAN esto se debe a que "se han mejorado los mecanismos de detección de casos, ha mejorado el barrido nutricional, entonces identificamos más casos que debemos atender, en un avance, no un retroceso".¹⁸

Gráfica No. 1 Guatemala
Casos Desnutrición Aguda, Niñas y niños hasta 5 años
Comparativo entre años 2011 -2013



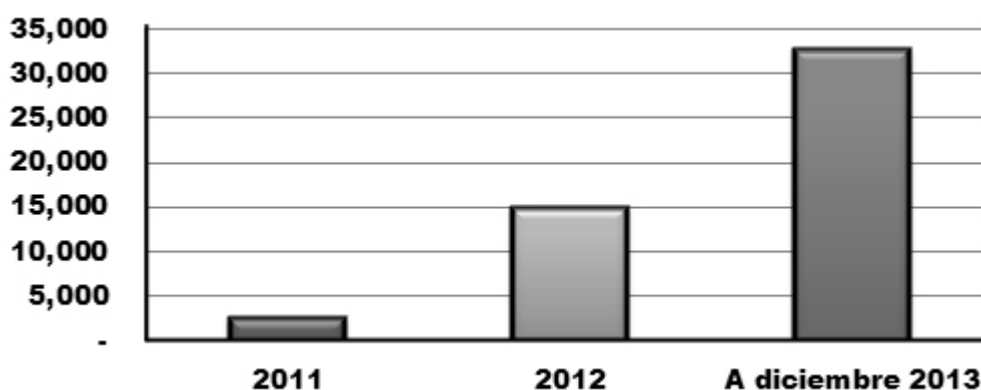
Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información General en Salud (SIGSA).

Los casos de desnutrición crónica también se incrementaron en los últimos tres años, tal como se muestra en la gráfica 2.

¹⁷ Entrevista con Jorge Pernillo, PDH.

¹⁸ Entrevista con Luis Enrique Monterroso, abril de 2014.

Gráfica No. 2 Guatemala
Casos Desnutrición Crónica, Niñas y niños hasta 5 años
Comparativo entre años 2011 -2013



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información General en Salud (SIGSA).

El dato que la SESAN muestra como el mayor avance en la ejecución del Plan Hambre Cero es el de mortalidad infantil en menores de cinco años por desnutrición, que muestra una disminución comparado con el 2012. Estos datos, sin embargo, presentan polémica: Los primeros datos proporcionados por SIGSA a la semana 44 del 2013 daban cuenta de 194 niños muertos por desnutrición aguda. Posteriormente el dato fue revisado por una comisión que conforman MSPAS, UNICEF y RENAP y reportaron finalmente 116 muertes.

“El problemas con este procedimiento es que revisan caso por caso, eso se presta a manipulación para ajustar los datos de acuerdo a la conveniencia del gobierno.”¹⁹

Gráfica No. 3 Guatemala
Casos de Mortalidad Niñez por DESNUTRICIÓN, Niñas y niños hasta 5 años
Comparativo entre años 2011 -2013



Fuente: Elaboración propia con información del Sistema de Información General en Salud (SIGSA).

19 Entrevista con Jorge Pernillo, PDH.

El Plan Hambre Cero enfatiza en la vacunación y alimentación adecuada, de acuerdo al siguiente esquema de vacunación. Se evidencia una marcada disminución en la cantidad de intervenciones si se compara el 2012 con el 2013.

Una de las críticas al Programa de Extensión de Cobertura es que “quisieron fortalecer la extensión, sin pertinencia cultural, sin validar con las comunidades. Es por lo tanto un programa técnicamente mal planteado”.²⁰

El MSPAS por su parte considera que los problemas de ejecución se deben a la adopción de la gestión por resultados, la cual comenzó en 2012, “Ha sido difícil pasar del modelo de objetivos a la gestión por resultados”.²¹

A pesar de haber firmado un convenio entre los Ministerios de Salud Pública y Asistencia Social y de Finanzas Públicas, para garantizar que haya insumos en las comunidades, la principal debilidad es que si no hay una asignación de recursos financieros efectiva, no se pueden ejecutar los programas.

Cuadro No. 2
Guatemala: Intervenciones Ventana de los Mil Días
2007-2013

Dosis	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
Vitamina A	570,016	860,382	925,703	1,314,766	918,004	1,246,569	1,161,009
Sulfato ferroso	1,236,061	1,275,129	1,503,336	2,277,128	994,185	1,292,729	396,988
Ácido fólico	1,127,853	1,208,342	1,424,204	2,199,097	926,421	1,257,959	377,788
Vitaminas y minerales espolvoreados	-	-	-	-	96,438	239,838	641,329
Zinc	-	-	-	-	28,562	101,217	282,374
Desparasitante	354,048	505,533	534,700	746,520	389,416	520,053	544,240
TOTALES	3,287,978	3,849,387	4,387,943	6,537,511	3,353,026	4,658,365	3,403,728

Fuente: Elaboración propia con información del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS).

Uno de los avances mencionados en la ejecución del año 2013 fue la dotación de todos los insumos necesarios para la Ventana de los Mil Días, para 27 de las 29 Áreas de Salud que administran y coordinan la provisión de servicios a nivel departamental, municipal y

²⁰ Idem.

²¹ Entrevista con Heidy Zunun Flores, Coordinadora PHC-MSPAS.

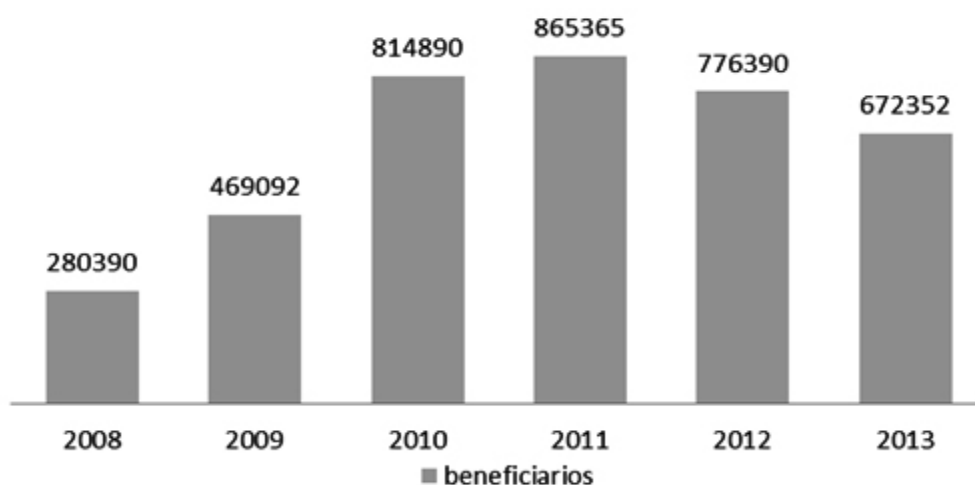
comunitario. Pese a esto durante el año 2014 los mismos servicios de salud presentaron serias carencias en cuanto a insumos para el tratamiento de la desnutrición aguda como los Alimentos Terapéuticos Listos para Consumo (ATLC) y vitamina A limitando la capacidad de atender casos a nivel comunitario.

Otro problema fundamental son las dificultades de coordinación en el terreno entre el MIDES y el MSPAS, ha habido limitaciones en el control y seguimiento a la corresponsabilidad de las transferencias condicionadas, para lo cual se plantea como una solución la creación del Registro Único de Beneficiarios.

A nivel central se mantienen reuniones semanales de coordinación para conocer los avances y dificultades para la ejecución del PHC.

En términos presupuestarios se evidencia una disminución de la ejecución en los últimos cuatro años. Programas como mi Bono Seguro y Mi Bolsa Segura se han deteriorado en su ejecución, tanto en el monto de las entregas (Q300.00 cada 2 meses en el gobierno anterior, a Q150.00 cada 5 meses con el actual gobierno). Hubo una disminución de participantes y persiste el manejo clientelar y partidario.

Gráfica No. 4 Guatemala
Comparativo de Beneficiarios por año entre 2008 -2013
Programas Mi Familia Progres/
Mi Bono Seguro Escolar y Bono Seguro de Salud



Fuente: Elaboración propia con datos del MIDES.

En la cifra inferior de la barra se presenta el año evaluado y en la cifra superior el número total de beneficiarios contabilizados por los programas por año.

A finales de abril el gobierno informó que la Minera San Rafael aportará Q18.5 millones para un nuevo programa del MIDES, enfocado en impartir capacitaciones productivas.

Las primeras beneficiarias serán quienes reciben el Bono Seguro, esta capacitación formará parte de las corresponsabilidades que deben cumplir para continuar en el programa. El dinero será administrado por FUNDAZUCAR²², que se encargará de comprar el material requerido para las capacitaciones, transportar a las beneficiadas y comprarles comida. Se espera beneficiar a unas 92 mil mujeres, las primeras capacitaciones se impartirán en 15 días en Huehuetenango, Quiché y Alta Verapaz. Entre los temas que se impartirán está la autoestima, higiene personal, buen manejo y preparación de alimentos, entre otros.²³

D. Componentes de Viabilidad y Sostenibilidad

1. Acceso a la tierra por compra - venta

El acceso a la tierra por compra-venta básicamente se lleva a cabo a través del Fondo de Tierras (FONTIERRAS), que ha visto limitada su acción en años recientes. En el año 2014 únicamente vendió cuatro fincas, dos de las cuales (Sactelá y San Valentín) corresponden a campesinos y campesinas desalojados en el Valle del Polochic.

No se promueve activamente el acceso a la tierra en propiedad. Para el 2014 FONTIERRAS plantea comprar 13 fincas para lo cual tiene un presupuesto de Q.13,000,000.

2. Arrendamiento de tierras

En contraposición, lo que sí se promueve en el arrendamiento de tierras que no cambia la realidad de concentración en la propiedad de la tierra. El arrendamiento pasó de 63,556 en 2011, 74,695 en 2012 a 85,706 en 2013.

La producción es básicamente de alimentos para el autoconsumo. Este programa, de acuerdo a FONTIERRAS sufrió modificaciones respecto de 2012 y ahora propicia la participación de las/los campesinos durante 4 años, luego de lo cual deben abandonar el programa, tras lo cual se les dota de Q.2,200.00 en calidad de capital semilla, "Para que busquen otras formas de generar ingreso puesto que ya no pueden participar del programa de arrendamiento."²⁴

²² Fundación de carácter privado que representa a los ingenios azucareros del país.

²³ Prensa Libre, 30-04-2014.

²⁴ Entrevista con José González, Encargado del Programa de Arrendamiento de FONTIERRAS.

A cada participante se le otorgan anualmente Q.2,100.00 en calidad de crédito, Q.400.00 como subsidio y Q.75.00 para gestión (esta última cantidad normalmente es entregada por los participantes a las organizaciones, como compensación por la gestión del crédito). A partir de 2013, han comenzado a prestar Asistencia Técnica, proporcionada por el MAGA a través de los Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER). Se promueven semillas mejoradas, abonos orgánicos y conservación de suelos. Se cubren 158 municipios priorizados en el Plan Hambre Cero.

Un problema identificado en el funcionamiento de este programa es que “la validación de beneficiarios, determinó que el 10%, no satisfacen los requisitos para participar, puesto que tienen más recursos y mejores condiciones de vida”.²⁵ Dado que los participantes deben salir del programa al finalizar el cuarto año, FONTIERRAS plantea que es posible que luego de eso sean transferidos al programa de compra-venta.

3. Acceso a la Tierra de Mujeres campesinas a través de FONTIERRAS

El rostro de la inequidad en el acceso a los medios de producción, particularmente la tierra, es críticamente desigual cuando se analiza desde la diferencia de género entre hombres y mujeres, así encontramos que en el acceso a la Tierra que según datos de la Encuesta Nacional Agropecuaria, ENA 2008 (INE), solamente el 18,2% de las mujeres acceden a la tierra vía compra en comparación con el 81.8% de hombres. Mientras que el acceso a la tierra mediante arrendamiento, vía crédito entre otros, presenta cambios relativos, pero que no resuelven de fondo la necesidad de acceder a la tierra sin necesidad de contraer impagables deudas.²⁶

4. Programa especial Triángulo de la Dignidad

Este programa es ejecutado por FONTIERRAS, fue inicialmente planteado como una estrategia que vinculaba capital semilla, asistencia técnica para la producción de alimentos básicos (maíz, frijol, arroz, también incluye ajonjolí y cardamomo) y la compra de excedentes por el Estado, a un precio garantizado para la creación de reservas alimentarias nacionales.

A diferencia del programa de arrendamiento que se dirige a productores de infra subsistencia que no cuentan con tierra propia, la dotación del crédito del triángulo de la dignidad está dirigido a personas poseedoras o propietarias de tierra que ya produzcan alimentos y que puedan potenciar su producción en una manzana más de terreno.

El crédito consiste en Q.3,000.00 que se otorgan a un año plazo si pagan puntualmente, en caso de no realizarlo en el período establecido se cobra interés por morosidad.

²⁵ Idem.

²⁶ Varias organizaciones sociales. Informe Alternativo al III Informe Periódico del Estado de Guatemala sobre la aplicación del PIDESC. Presentado ante el Comité de Derechos Económicos, Sociales y Culturales de las Naciones Unidas en el 52° período de sesiones, Guatemala, marzo de 2014.

Los créditos se otorgaron a partir de octubre de 2012. El 59% no han cancelado los créditos otorgados en el año 2012, esto debido a que "se dio crédito a personas que no son excedentarias, hubo errores en la calificación, algunos fueron engañados por las Asociaciones de Base".²⁷

En el Triángulo de la Dignidad en el cual se había descartada la compra de granos básicos, el MAGA informó que en el 2014 comprarán 120 mil quintales de maíz a 5 mil pequeños productores de Alta Verapaz por un monto de 16 millones aportados por el PMA.²⁸

Sin embargo, el precio pagado será el de costo, es decir Q90.00. Sin embargo es un mejor precio que el usual, dado que por la sobreproducción los productores muchas veces lo venden a Q70.00.²⁹

Durante el año 2013, el Programa Extraordinario "Triángulo de la Dignidad" aprobó 42,127 créditos a nivel nacional, de los cuales se otorgaron (desembolsaron) 38,529 créditos, lo cual representa el 91.46% respecto a la meta programada.

El apoyo es con asistencia crediticia para la producción de granos básicos (maíz, frijol, arroz) y otros cultivos agrícolas de seguridad alimentaria a nivel nacional. Con los créditos otorgados, indirectamente se benefició a 126,200 personas.

Los créditos fueron otorgados a beneficiarios del área rural a nivel nacional, teniendo mayor demanda en los departamentos de Alta Verapaz y Petén, por ser éstos los departamentos con mayor producción de granos básicos a nivel nacional.

El programa es poco conocido en varias regiones del país. No cambia estructuras de propiedad de la tierra, no permite capitalización de campesinos y campesinas, puesto que el Estado compra los productos al costo de producción.

5. Programa de Fertilizantes Mi Cosecha Segura

Este Programa fue ejecutado nuevamente por el Fondo Nacional de Desarrollo (FONADES), se entregó un saco de fertilizante a cada productor o productora jefa de familia.

Cada productor debió pagar Q10.00 en el banco para obtener un saco. Si bien el número de sacos aumentó la entrega que en el 2012 era de dos sacos por persona, en el 2013 fue de uno por persona, "los COCODES nos pidieron que ampliáramos el número de personas participantes aunque eso significara que cada quien recibiera solamente un saco".³⁰

²⁷ Entrevista a Eduardo Ovalle, Administrador Triángulo de la Dignidad FONTIERRAS.

²⁸ Prensa Libre, 28 de febrero de 2014, pág. 33

²⁹ Entrevista con Elmer López, Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

³⁰ Entrevista con Elmer López, Ministro de Agricultura, Ganadería y Alimentación.

El proyecto de fertilizantes está dirigido a los agricultores de granos básicos en pobreza y pobreza extrema, calificados en el grupo de productores de subsistencia e infra subsistencia elegibles como beneficiarios de los fertilizantes del Estado.³¹

Los criterios a cumplirse para la entrega en el año 2013 fueron: a) Ser productor de granos básicos como actividad principal (maíz y frijol); b) Representante de una familia (un solo representante por núcleo familiar); c) Perteneciente a los grupos de agricultores de subsistencia o infra subsistencia.

De acuerdo al MAGA el subsidio del Estado a los campesinos través de los fertilizantes y acompañamiento técnico a los agricultores de granos básicos de subsistencia e infra subsistencia, representan una enorme contribución al desarrollo de sus unidades productivas, principalmente para asegurar la producción de alimentos requerida por su núcleo familiar.³²

Recientemente el Ministro de Agricultura declaró que los fertilizantes para el año 2014, llegarán tarde a varias regiones del país, en la segunda semana de julio: "Por causas que desconozco una de las empresas se retiró del convenio de venta lo cual atrasará la entrega de 800,000 sacos".³³

Ya varios estudios han mostrado lo poco efectivo de este Programa. Diversas organizaciones han planteado demandas para que el MAGA promueva la producción y utilización de abonos orgánicos con resultados nada exitosos.

El estudio que concluye de manera más crítica acerca del programa es la "Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA)" realizada por URL/USAC – IARNA/URL³⁴ que se presenta en el recuadro.

Tal como concluye ese estudio, esto cuestiona al MAGA en su conjunto y permite inferir que este fracaso permite inferir que es posible que este fallando en guiar el esto de la política agropecuaria del país.

Las principales críticas se refieren a la llegada tarde de los fertilizantes, gastos mayores por transporte, trámites y demás, personas que lo reciben sin llenar los requisitos, venta de fertilizantes.

31 FONADES, Programa Cosecha Segura, Manual de Fertilizantes 2013, Guatemala abril de 2013.

32 Idem.

33 Emisoras Unidas, 12 de mayo de 2014.

34 Instituto de Agricultura, Recursos Naturales y Ambiente de la Universidad Rafael Landívar/Facultad de Agronomía de la Universidad de San Carlos de Guatemala/Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación/Secretaría de Asuntos Agrarios/Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Enero del 2013.

“Aunque a la fecha no se puede hablar de impactos per se del PROFER, sí es posible llegar a conclusiones importantes respecto de un análisis beneficio/costo y costo/efectividad inicial, bajo los alcances de la información disponible.

El resultado más relevante es que la inversión de un quetzal en el PROFER ocasiona la pérdida de 1.28 quetzales para la sociedad guatemalteca. Esto es porque no se encontró ninguna relación significativamente positiva entre la participación en el programa y el ingreso, el rendimiento de los cultivos o en la seguridad alimentaria.

Al contrario, lo único significativo en las variables objetivo del programa fue la pérdida en rendimiento en frijol, lo que hace que los ingresos no percibidos por esa razón simplemente se sumen a los costos directos del PROFER.

En general, de esto se puede concluir que invertir en el PROFER no ha sido significativamente diferente de trasladar el costo del mismo como transferencia a los beneficiarios y esto no ha cambiado la situación de los productores. Los efectos multiplicadores del mismo son bajos (o nulos) en relación con otro tipo de iniciativas, como la inversión en investigación y desarrollo agrícola o el mejoramiento de vías de acceso rural, por ejemplo. El programa pudo no haber existido, pues con el grupo de productores no pasó nada.

En esta línea también se revela la irresponsabilidad del Estado. ¿Cómo es posible que un programa millonario del alcance del PROFER no tenga los elementos mínimos para su escrutinio público?

Sobre todo cuando ha sido un elemento de política por más de una década. A pesar que se encontró alguna apertura entre funcionarios públicos, se presentaron enormes limitaciones para la consecución de información. Con lo mencionado se dilucida que el PROFER no está en condiciones de demostrar transparencia ante la sociedad guatemalteca. Esto cuestiona al Ministerio de Agricultura en su conjunto y permite inferir que, así como éste ha fracasado en la conducción de un programa que ocupó un porcentaje tan alto de sus responsabilidades, es posible que esté fallando en guiar el resto de la política agropecuaria del país.”

Fuente: Evaluación del Programa de Fertilizantes del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA), IARNA/URL – FAUSAC/USAC, Guatemala, enero de 2013.

6. Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC 2012-2015)

Este Programa fue elaborado por el MAGA con apoyo de la Fundación de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO). El PAFFEC surge “para dar respuestas integrales a las prioridades nacionales –tales como el desarrollo rural y las urgencias nacionales definidas en el Pacto Hambre Cero –y activar y adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI). Por lo tanto el programa tiene como población meta/priorizada a los habitantes del área rural que hacen agricultura familiar en condiciones de pobreza y pobreza extrema, condiciones que se asocian con los mayores resultados del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y desnutrición crónica”.³⁵

El programa pretende contribuir con la meta nacional de Plan Hambre Cero a reducir en 10% la desnutrición crónica, en un 10% la pobreza general y en un 5% la pobreza extrema en el campo. Para ello se plantea mejorar los sistemas de producción, la disponibilidad, acceso y consumo de alimentos en la economía campesina.

Los hogares agropecuarios que se priorizarán en este plan asciende a 790,671, de los cuales 105,856 se encuentran en infra subsistencia; 513,395 de subsistencia y 171,420 excedentarios. Para alcanzar las metas anteriores el programa se propone atender a un estimado anual de 160,000 familias: 100,000 de infra subsistencia; 45,700 de subsistencia y 12,500 excedentarios.

El programa asume inicialmente los mismos criterios de priorización del PHC, iniciando con 166 municipios, sin embargo, el MAGA se propone en el 2015 la cobertura nacional en los hogares agropecuarios priorizados por incidencia de pobreza y que hacen agricultura familiar.

El PAFFEC 2012-2015 plantea tres ejes estratégicos: 1. Incremento sostenible de la producción familiar campesina para la seguridad alimentaria; 2. Acceso a mercados e inclusión en cadenas de valor; 3. Desarrollo institucional para la agricultura familiar.

El PAFFEC tiene un costo estimado de Q1,621,139,048.00 para el total del período. Sin embargo, para el 2013 solamente tuvo asignados Q 122.1 millones, de los cuales únicamente se ejecutaron el 13.9%.

El PAFFEC pretende retomar “el extensionismo descuartizado en los noventa, años en los que la presencia del MAGA se redujo al mínimo. Muchas ONG suplieron al Estado en esta tarea. La UNE quiso retomararlo pero no tuvieron recursos”.³⁶

El actual gobierno plantea retomar la extensión rural a través de la organización de Centros de Aprendizaje para el Desarrollo Rural (CADER).

35 PAFFEC 2012-2015, MAGA.

36 Entrevista con José García, Coordinador de Extensión Rural del MAGA.

En cada municipio se debe crear un CADER por problema a resolver para lo cual contarán con el apoyo del equipo de extensión, conformado por tres personas: un Coordinador de Desarrollo Rural Integral, un Extensionista en Agricultura Familiar y una Extensionista de Casa Hogar Saludable. Promoverán el mejoramiento de la agricultura, uso de variedades de semillas no híbridas. Actualmente funcionan 9,000 CADER y esperan llegar a 15,000 el próximo año.

La idea es alcanzar la autogestión y ya no promover prácticas paternalistas.³⁷ El CADER debería estar vinculado al COCODE para garantizar la coordinación en el municipio.

Una de las acciones impulsadas es por ejemplo, la dotación de silos con capacidad de 12 quintales para almacenaje de granos básicos en San Luis Jilotepeque, Jalapa. El costo de cada silo es de Q.550.00 de los cuales el beneficiario paga Q.170.00.

La mujer: instrumento, no un sujeto del Plan

En el tercer componente del PHC “acciones transversales” se menciona el enfoque de género e intercultural. No se dice más y es difícil ver en los subcomponentes del PHC acciones al respecto. Si algo no hace Hambre Cero es potenciar el papel de las mujeres en la mejora de su propia nutrición y salud, como un fin en sí mismo. Predomina más bien, el enfoque “materno-infantil”, que han tenido siempre las políticas de salud. Básicamente, significa que la mujer sólo es relevante en función de su prole; primero, como madre/portadora del producto de la gestación, que interesa que no se desnutra intra-útero. La mujer se beneficia de las intervenciones del PHC mientras está embarazada. Su nutrición vale solo en función del bienestar del feto; más allá de eso, en el Plan, sólo se le concibe la responsable de la lactancia, el cuidado y la alimentación del niño o niña ya nacida, y la cuidadora del hogar o de los medios de vida que podrían apoyar la economía doméstica, incluida la transferencia monetaria condicionada.

Texto: Karin Slowing Umaña

³⁷ Idem.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Persisten los problemas que presenta la institucionalidad pública ejecutora del PHC –y de las políticas públicas en general-: Poca coordinación en el terreno, baja ejecución presupuestaria, dificultad para disponer de recursos financieros efectivos. No hay un enfoque de derechos, sino acciones partidarias y clientelares.
- A esto deben sumarse los problemas y desacuerdos en las comunidades por exclusión de participantes en los programas sociales; poco impacto de los programas debido al deterioro en su ejecución; y finalmente, la no búsqueda de cambios de fondo –estructurales- en el país, que permitan verdaderamente combatir la pobreza y la desnutrición en Guatemala.
- La Ventana de los Mil Días continúa sin ser adecuadamente ejecutada. No se cuenta aún con datos que muestren los avances o no en la meta de reducir la prevalencia de desnutrición crónica infantil en un 10% para el 2015. Los casos de niños fallecidos por desnutrición (ningún niño debería de morir por desnutrición en Guatemala) si bien han disminuido (146 en 2012, 116 en 2013), se cuestiona la forma en que se determina la causa de la muerte.
- Los programas de transferencias condicionadas se han deteriorado en su ejecución, con lo cual su efecto es limitado en la búsqueda de lograr mejoras en la economía familiar y local. El espaciamiento de las entregas y la reducción del monto recibidos por las familias muestran claramente ese deterioro.
- Persiste una alta politización en los programas. El manejo clientelar y partidario ha sido una denuncia constante en los programas analizados, llegando al extremo que en algunos casos son secretarios generales municipales o departamentales del partido de gobierno y diputados quienes manejan los programas y listas de usuarios.

- Los programas de “viabilidad y sostenibilidad” analizados si bien -en su mayoría- han crecido en cantidad de participantes y presupuesto no han mostrado ser efectivos para la mejora de las condiciones de vida en las áreas rurales (acceso a medios de producción, mejora de la producción agropecuaria, mejora en el empleo y el ingreso).
- El MAGA tampoco ha sido efectivo en el combate a la roya o la mancha de asfalto que afectan a pequeños productores de café y maíz, respectivamente.
- Por el contrario, acciones impulsadas por el Estado como el programa de fertilizantes ha mostrado ser inoperante y de impacto negativo para la economía campesina y nacional. Mantenerlo solamente responde a intereses clientelares. Siendo que el discurso y los planes a apoyo del MAGA a las economías campesinas plantean como columna vertebral de estas economías a la agricultura familiar se hace necesario que el enfoque de intervención aplique conocimientos y prácticas de la agricultura sustentable y la agro ecología, como formas de producir social y ambientalmente adecuadas. Esta ha sido un planteamiento de diversas organizaciones indígenas y campesinas, a la fecha sin respuesta desde el MAGA.
- No hay esfuerzos serios por capitalizar a las comunidades rurales, lo evidencia claramente el programa de compra de granos básicos a pequeños productores en el cual pagan únicamente el precio de producción. Esto muestra los límites del modelo económico en Guatemala: Mantener a las personas en la sobrevivencia, recuperando si mucho los costos de producción, sin posibilidad de obtener ganancia en el proceso productivo, de acumular capital.
- No se promueve activamente el acceso a la tierra en propiedad, por el contrario, se ataca a las comunidades indígenas y campesinas en sus territorios con el impulso desde el gobierno de monocultivos, minería e hidroeléctricas, violando lo preceptuado en el Convenio 169 de la OIT sobre la consulta de buena fe, previa e informada.
- Si bien el extensionismo agrícola ha sido retomado, la contratación de personal no ha quedado exenta de favores políticos y compadrazgos, con personal que en muchos casos no llena el perfil requerido; además sin contar con recursos suficientes para el trabajo en el terreno.

- Las mujeres cada vez más van siendo incorporadas como destinatarias de las políticas públicas, dado que se consideraran mejores administradoras de los recursos. Sin embargo, se debe analizar cuidadosamente el papel que desempeñan. El calificar y considerarlas como “agentes de cambio” no es suficiente para generar relaciones de poder menos desfavorables para las mujeres. De hecho las nuevas responsabilidades no van acompañadas de medidas que alivien el peso de la labor reproductiva, por lo que les puede resultar una carga más, sin generar mayores libertades.
- Es necesario que la institucionalidad pública formule e incorpore a su actuar estrategias de género que contemplen las diferentes dimensiones de la discriminación y exclusión de las mujeres para lograr mayor libertad, equidad y justicia.
- Las acciones para ejecutar la PNDRI son difusas; a dos años y medio de gestión el gobierno continúa sin definir y aprobar una política agraria. En el Congreso de la República continúa entrampada la iniciativa de Ley 4084, Ley del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral, cuya aprobación dotaría al Estado de mayores facultades para avanzar en el desarrollo rural y nacional.
- Hay serias limitaciones del PHC tanto en su diseño como en su ejecución y plantea acciones para corregir el rumbo. Aun cuando desde el propio discurso presidencial de toma de posesión este gobierno estableció una prioridad política alta a la lucha contra la desnutrición crónica en la niñez, atreviéndose inclusive a proponerse una meta cuantitativa de impacto frente a la cual evaluar su desempeño al final de la gestión, la evidencia respecto de los avances en la implementación del Plan Hambre Cero es poco alentadora.



DIRECTRIZ 4

SISTEMAS DE MERCADO

Juan Pablo Ozaeta,
COLECTIVO DE ESTUDIOS RURALES IXIM³⁸

“Los Estados, de conformidad con su legislación y con las prioridades nacionales, así como con sus compromisos internacionales, deberían mejorar el funcionamiento de sus mercados, en particular de sus mercados agrícolas y alimentarios a fin de promover tanto el crecimiento económico como un desarrollo sostenible.

Los Estados deberían establecer normas, políticas, procedimientos y órganos de reglamentación y de otro tipo para garantizar un acceso que no sea discriminatorio a los mercados e impedir las prácticas contrarias a la competencia en los mercados.

Los Estados deberían, según convenga, promover el establecimiento de mercados locales y regionales en pequeña escala y el comercio fronterizo para reducir la pobreza y aumentar la seguridad alimentaria, especialmente en las zonas rurales y urbanas pobres.

Los Estados deberían esforzarse por que las políticas comerciales en general, y de comercio alimentario y agrícola en particular, contribuyan a fomentar la seguridad alimentaria para todos mediante un sistema de comercio local, regional, nacional y mundial que no sea discriminatorio y esté orientado al mercado.

Los Estados tendrán en cuenta que los mercados no conducen automáticamente a que todas las personas dispongan de ingresos suficientes en todo momento para satisfacer las necesidades básicas y deberían, por consiguiente, procurar establecer sistemas adecuados de seguridad social y obtener, cuando convenga, asistencia de la comunidad internacional con este objeto.

Los Estados deberían tener en cuenta las deficiencias de los mecanismos del mercado con vistas a proteger el medio ambiente y los bienes públicos.”

38 El presente ensayo es una adaptación del capítulo sobre Guatemala del V Informe Centroamericano de Impactos de los Tratados de Libre Comercio en Centro América, elaborado para la Red Centroamericana de Monitoreo de Impactos de los TLC's en Centro América. Guatemala, 2014.

INTRODUCCIÓN

Hace dos décadas los promotores del libre comercio plantearon que los Tratados de Libre Comercio (TLC) serían el principal instrumento para el crecimiento de las economías centroamericanas, la generación de empleo, la atracción de inversiones extranjeras y mayor creación de riqueza regional. Al cabo de década y media de entrada en vigencia de distintos TLC, en su conjunto la región centroamericana no registra cambios significativos en sus indicadores ni económicos, ni sociales. El crecimiento de la economía centroamericana no pasa de un 3% anual, algo que el mismo Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) señalan que son crecimientos insuficientes para alcanzar el “desarrollo”. A nivel de indicadores sociales, tanto el desempleo, la pobreza y el acceso a la salud, siguen mostrando cifras que convierten a Centroamérica en la subregión de América Latina con peor desempeño social según la Comisión Económica para América Latina, CEPAL.

En Guatemala el mismo año que se aprobó el DR-CAFTA, en 2006, se firmó un TLC con Taiwán, y en 2009 con Panamá. Y en 2011, se firmó con Chile y Colombia. En el caso de México se tiene vigente desde 2001 un acuerdo comercial, que además incluye a El Salvador y Honduras. Luego, en 2011 se suscribió un nuevo acuerdo para toda la región de Centroamérica con la nación mexicana, el cual entró en vigor en septiembre de 2013. En agosto de 2013, el organismo legislativo aprobó el Acuerdo de Asociación con la Unión Europea, y luego de inconvenientes con la aprobación de las indicaciones geográficas que retrasaron su puesta en vigencia, ésta se definió para diciembre de 2013.

Al analizar el destino de las exportaciones y la procedencia de las importaciones, no se observan mayores cambios en cuanto que los principales socios comerciales, siguen siendo –como lo ha sido históricamente– Estados Unidos y los países centroamericanos; y la Eurozona como la región emergente que se posiciona junto con México en el tercer puesto de importancia para las relaciones comerciales del país. En la mayoría de casos, Guatemala tiene una balanza comercial deficitaria; es decir que compra más a sus socios comerciales extranjeros que lo que les puede vender. La balanza comercial de Guatemala con Estados Unidos, según fuentes oficiales norteamericanas fue superavitaria para Guatemala, en los años anteriores al DR-CAFTA. Y en los años siguientes el déficit se ha hecho cada vez mayor. Con México igualmente se observa un creciente déficit en la balanza comercial.

Evaluando las principales mercancías de importación y exportación, podemos observar que el país, aunque ha diversificado su oferta comercial al extranjero en la última década, mantiene su histórico rol de proveedor de materias primas, y en el mejor de los casos con una mínima transformación para la generación de valor agregado.

A. El aporte de la agricultura al Producto Interno Bruto (PIB) en Guatemala

En ocho años que tiene de vigencia el DR-CAFTA, el peso de las actividades agropecuarias en la economía nacional no muestra ningún cambio significativo. El porcentaje promedio de este periodo posterior es 11.2%, observándose que todos los datos anuales no se alejan significativamente de esa cifra. Incluso, en el 2013, el porcentaje de participación de las actividades agropecuarias en el PIB representaba el 10.6%.

Cuadro No. 3

Guatemala: Producto Interno Bruto (PIB), y monto del PIB derivado de la agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca. En millones quetzales de cada año. Y porcentaje [%] con respecto al total del PIB

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012/p	2013/p
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	25,890	29,976	32,991	35,902	36,821	41,089	42,703	44,988
Producto Interno Bruto (PIB)	229,836	261,760	295,872	307,967	333,093	371,278	393,529	423,107
% Respecto al PIB del Sector Agropecuario	11.3	11.5	11.2	11.7	11.1	11.1	10.9	10.6

Fuente: Banco de Guatemala. p/ Cifras preliminares

El análisis macroeconómico de las actividades agropecuarias evidencia un estancamiento del valor bruto agropecuario en la última década. Esto está relacionado con el empuje que desde el actual modelo económico se ha dado a otros sectores de la economía como la industria manufacturera y el sector de servicios privados, con participación el PIB (con 17.9% y 15.9% de participación al 2013). Mientras que los sectores de minas y canteras, y de servicios financieros, si bien con menor participación en el PIB son los que muestran mayor dinamismo, es decir, mayores tasas de crecimiento.

Al observar series de períodos históricos más amplios, se puede notar que la estructura del PIB, presenta un cambio significativo en cuanto a la participación de las actividades agropecuarias en el PIB. A continuación se muestra una serie que abarca cuarenta años, donde se evidencia que en este lapso el monto del PIB derivado de las actividades agropecuarias redujo tres veces su porcentaje. Entre los años setenta y noventa el porcentaje del rubro "Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca" osciló entre el 25 y 28% del PIB. Mientras que entre 2002 y 2012 este rubro redujo su porcentaje en más de la mitad.

Cuadro No. 4
Guatemala: Producto Interno Bruto (PIB), y monto del PIB derivado de la
agricultura, ganadería, caza, silvicultura y pesca.
En millones de quetzales, de 1958, excepto 2012 (año base 2001).
Porcentaje (%) con respecto al total del PIB

	1972	1982	1992	2002/p	2012 1/
Agricultura, Ganadería, Caza, Silvicultura y Pesca	574,7	757,9	931,4	1.192,5	42.703,0
Producto Interno Bruto (PIB)	2.031,6	3.016,6	3.683,6	5.308,7	393.529,0
% Respecto al PIB del Sector Agropecuario	28,3	25,1	25,3	22,5	10,9

Fuente: Banco de Guatemala. 1/ Cifras preliminares sin armonizar con las cuentas anuales

Al analizar esta reducción, cabe hacer la relación entre la caída de la agricultura con la imposición de las Medidas de Ajuste Estructural, que tuvo fuertes repercusiones en Centroamérica. Guatemala, al igual que el resto del Istmo, desde la década de los setenta y principios de los ochenta desarrollaba un modelo de sustitución de importaciones, en el que el Estado apoyaba la producción de alimentos básicos. A su vez, existía una actividad exportadora, pero que se limitaba principalmente al café y banano.

Durante los ochenta, la crisis económica del istmo centroamericano, tuvo como factor principal la caída de los precios de las exportaciones de café. Y como respuesta a esta crisis, el país tuvo que asumir un alto endeudamiento externo. Fue este endeudamiento el que obligó a Guatemala a asumir las disposiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial, que se conocieron como Medidas de Ajuste Estructural. Una de las principales medidas fue la privatización de los servicios públicos. Esta disposición tuvo fuerte impacto en la agricultura, puesto que se eliminaron las instituciones que en los setenta y ochenta apoyaron la producción campesina de alimentos. Y de esta manera es que puede explicarse que en la última década se haya reducido en más de la mitad el porcentaje del rubro agropecuario en el PIB.

En la actualidad, las actividades agropecuarias se han diversificado. Principalmente por la liberalización del comercio que en la década del dos mil fue promovida y consolidada con la firma de tratados comerciales, y ha orientado las actividades agrícolas hacia productos de exportación. El valor agregado bruto del sector agropecuario en la última década, muestra que los dos principales productos que conforman el rubro agropecuario del PIB, son el banano y el café, que en los últimos años han contribuido al PIB en un porcentaje que suma cerca del 20% (Banguat 2013).

Además del banano y el café, que juntos han predominado en el país por más de cinco décadas, destacan los cultivos de tubérculos, raíces, hortalizas y legumbres, cuyo aporte al PIB agropecuario supera también el 20%. Cabe destacar que las hortalizas no tradicionales fueron impulsadas para la exportación desde los años ochenta –como opción para pequeños agricultores-. Sin embargo, su crecimiento no ha sido constante, y en el 2013 ocupó el vigésimo puesto de importancia del total de mercancías de exportación.

Buena parte de la riqueza que el país genera por concepto de hortalizas, tubérculos y legumbres corresponde a una producción para consumo local –en tanto las exportaciones son para el mercado centroamericano-. Igual ocurre con la ganadería, que tiene una participación en el PIB agropecuario cercana a 20% pero se estima que mucha de su participación está determinada por el consumo local, puesto que en el rubro de las exportaciones no está en los primeros lugares.

En cuanto a la producción de cereales (maíz, arroz, trigo y sorgo), llama la atención su reducción constante en términos relativos, pues se trata de la producción de granos básicos para el consumo local. Del año 2006 al 2012, la participación de los cereales en el PIB agropecuario

se redujo de 9.8% a 6.9% (Banguat 2013). Esta estructura del PIB agropecuario, evidencia que la economía guatemalteca, tras haber desarrollado entre los setenta y ochenta, políticas para sustituir las importaciones de alimentos por producción local, en la actualidad dirija sus esfuerzos hacia el crecimiento de las exportaciones.

La apuesta a la promoción de la inversión extranjera directa y la apertura de los mercados para incrementar las exportaciones, se combina con la ausencia de políticas públicas para la protección de la soberanía alimentaria. Es decir, que la agricultura familiar y alimentaria es el área con menos políticas efectivas de promoción y protección por parte del Estado, pese a ser la principal fuente de subsistencia de la mayoría de familias rurales.

B. Las Nuevas Actividades Agroexportadoras en Guatemala

El cuadro siguiente muestra la predominancia del café, azúcar y banano como las principales mercancías agrícolas de exportación, las cuáles dentro del conglomerado de mercancías generales para comercio exterior son superadas solamente por el rubro de artículos de vestuario. El café mantuvo un ritmo de crecimiento importante de sus exportaciones, hasta el 2012 cuando cayó como resultado de la existencia del hongo de la roya, que ha afectado a las plantaciones.

En tanto el azúcar y el banano no muestran un crecimiento sostenido. En el caso particular del banano, se presentó una baja en el precio de venta al exterior en 2012, lo que explica el decrecimiento, pero repuntó en 2013. Seguido de estas mercancías, el rubro de grasas y aceite, que contiene al aceite de palma, y caucho natural están ocupando el cuarto y quinto puesto dentro de las exportaciones agrícolas y agroindustriales. El cardamomo tiene una tendencia al decrecimiento de las exportaciones. En tanto, el rubro frutas ha tenido un crecimiento importante a partir de 2010, mientras que las legumbres y hortalizas no muestran un crecimiento sostenido.

El conjunto de las exportaciones agrícolas y agroindustriales del cuadro anterior representan el 37% del total de las exportaciones de mercancías generales, lo cual evidencia la importancia que tienen las actividades agrícolas en el comercio exterior guatemalteco.

Cuadro No. 5

**Guatemala: Principales productos agrícolas o agroindustriales de exportación.
En millones de dólares. Serie Anual 2006 – 2013**

	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013
TOTAL	1,641.7	2,121.4	2,463.4	2,652.9	3,024.7	3,873.0	3,745.3	3,704.5
Azúcar	298.6	358.1	378.1	507.7	726.7	648.8	803	941.9
Café	464.0	577.4	646.2	582.3	713.9	1,174.2	958.1	714.5
Banano	216.8	300.2	317.1	414.8	353.3	475.3	499.9	601.5
Grasas y aceites comestibles	91.2	135.0	249.2	166.4	201.3	331.0	361.0	361.8
Caucho natural (Hule)	121.0	153.3	200.8	136.7	233.3	397.4	295.0	239.5
Frutas	130.5	175.2	142.4	194.3	166.6	193.1	204.9	232.6
Cardamomo	83.4	137.1	208.0	304.1	308.1	296.9	250.4	215.6
Preparados a base de cereal	116.3	127.5	144.5	150.9	146.0	153.5	157.3	162.5
Legumbres y hortalizas	90.4	120.7	142.1	143.3	123.7	150.0	159.5	150.6
Tabaco	29.5	36.9	35.0	52.4	51.8	52.8	56.2	84.0

Fuente: Banco de Guatemala. p/ Cifras preliminares

C. La Producción de Alimentos en Guatemala y la Pérdida de Autosuficiencia

Al analizar la situación de la producción de alimentos, debe considerarse en primera instancia los dos ámbitos de la actividad agrícola en Guatemala: a) la producción de autosubsistencia y b) la producción para la comercialización. Y en cuanto a la producción de granos básicos, la producción destinada a la comercialización está principalmente dirigida a cubrir la demanda nacional.

El último censo agropecuario presentado en 2003, muestra que la población agricultora está concentrada entre las categorías de productores de infrasubsistencia y productores de

subsistencia. El censo agropecuario considera productores de infrasubsistencia a quienes poseen menos de una manzana cultivada (0.7 hectáreas). En tanto, los productores de subsistencia son quienes poseen entre 1 y 10 manzanas cultivadas (de 0.7 a 7 hectáreas).

Cuadro No. 6

Guatemala: Número de productores clasificados según tenencia de tierra cultivada. Porcentaje respecto al total nacional

Categoría	No. de Productores	%
Infrasubsistencia	370.510	45,23
Subsistencia	383.617	46,83
Excedentarios	49.805	6.08
Comerciales	15.237	1,86
Total	819.169	100,00

Fuente: Censo Agropecuario 2003 – Instituto Nacional de Estadística (INE) Guatemala.

Tomando en cuenta que el censo no es reciente, puede sin embargo utilizarse para darse una idea de la fuerte participación de los pequeños productores en las actividades agrícolas, que para la fecha del censo se consideraba que eran un 92%.

En el censo de 2003 se estimaba el número total de productores en 819,169, por lo cual el número de pequeños productores podría ser de 753,636 (sumados infrasubsistencia y subsistencia). A la fecha se estima que el número de trabajadores agrícolas se ha mantenido cerca de dos millones, según los siguientes datos de la Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI). No obstante, la cifra de la Población Económicamente Activa dedicada la agricultura en 2013, presentó una caída significativa.

Si se consideraran los datos de 2013 de la población dedicada a la agricultura, y los porcentajes del censo agropecuario de productores de infrasubsistencia y subsistencia, podría estimarse que la población de pequeños productores es de aproximadamente 1.6 millones. Sin embargo, deben considerarse dos factores importantes al momento de establecer cuántos

están produciendo para autoconsumo. Algunos análisis³⁹ señalan que los productores que poseen más de cinco manzanas ya optan por destinar parte de su producción para la venta. Por tanto, no todos los productores catalogados como de subsistencia (1 a 10 manzanas) podrían realmente estarse dedicando a la producción de cereales de consumo familiar.

Cuadro No. 7
Población Económicamente Activa (PEA) y porcentaje de la PEA agrícola

	2010	2011	2012	2013
Población Económicamente Activa (PEA)	5,769,262	5,571,358	6,200,000	5,909.774
PEA Agrícola	2,019,242	2,006,680	1,984,000	1,796.571
Porcentaje PEA Agrícola (%)	35	36	32	30.4

Fuente: INE Guatemala – Encuesta Nacional de Empleo e Ingresos (ENEI) 2010, 2011, 2012 y 2013.

En los últimos años se ha incrementado la proletarización del campesinado, que se manifiesta en que los campesinos que tenían alguna propiedad de tierra, y que ya no la tienen estén dedicándose a trabajar como jornaleros asalariados. Y este fenómeno en Guatemala se ha profundizado por la expansión de monocultivos de exportación (como la caña y palma africana), que han desplazado la producción de granos básicos. Se estima por tanto que algunas familias que durante el censo de 2003 habían sido catalogados como productores de infrasubsistencia o subsistencia ahora sean jornaleros que ya no tienen tierra y están comprando sus alimentos básicos.

Con estos elementos, podría señalarse que de los 1.6 millones de personas que podrían catalogarse como pequeños productores, quienes se dedican únicamente a producir para su subsistencia, son un número un poco más reducido. El cálculo presentado recientemente es que el número de personas dedicado a la agricultura familiar es de 1.5 millones, según el Instituto de Investigaciones Económicas y Sociales (IDIES), (Prensa Libre 18/10/2013).

39 Análisis tomado de conferencia realizada por Wilson Romero, del Instituto de Investigaciones Económicas Sociales (IDIES), de la Universidad Rafael Landívar, en 2011.

Con una visión más clara de que en la población dedicada a la agricultura existe un número importante de productores de autoconsumo, aunque también algunos/as se han convertido simplemente en jornaleros agrícolas, y también ha existido un crecimiento de los productores comerciales, se puede interpretar mejor el comportamiento de la producción nacional de granos básicos. Esta producción, si bien no puede afirmarse que haya sufrido una reducción de sus volúmenes, tampoco se puede garantizar que mantenga sus niveles de crecimiento, ni que crezca al ritmo de la población guatemalteca.

Las estimaciones de producción realizadas por el Banco de Guatemala muestran que en los últimos cuatro años ha existido un crecimiento en los volúmenes de producción, aunque no en niveles significativos. Más bien se refleja un estancamiento.

La producción de maíz blanco y frijol negro en los tres primeros años del TLC con EEUU -2006 y 2008- traía un ritmo de crecimiento mayor que los años posteriores, en los cuales hay crecimiento, aunque no se eleva tanto. Similar ocurre con el maíz amarillo, y el arroz, aunque estos tuvieron un repunte en los años de la crisis de los precios internacionales. Dado que estas mercancías tienen altos volúmenes de importación, en el 2008, para el caso de maíz amarillo, y en 2009 para el arroz, la producción se intensificó dado los altos precios internacionales.

El hecho que no se observe una reducción en los volúmenes de la producción de granos básicos no significa que Guatemala no esté sufriendo de pérdida de autosuficiencia de alimentos básicos. Debe considerarse el crecimiento poblacional, y las cifras de productores de autoconsumo que se han estimado. Mientras exista la presencia de campesinos de autoconsumo difícilmente habrá reducciones en la producción de granos básicos. Aunque la disponibilidad de esa producción no alcance a cubrir la demanda de la población consumidora. Al observar el comportamiento de las importaciones de granos básicos, se puede identificar que se mantienen, si bien inestables, con una tendencia de crecimiento.

Cuadro No. 8**Población Económicamente Activa (PEA) y porcentaje de la PEA agrícola**

Año agrícola	Maíz Blanco	Fríjol Negro	Maíz Amarillo	Arroz Granza
2006/07	519,524.1	188,175.6	148,960.4	22,242.2
2007/08	619,571.3	194,199.2	159,843.3	21,523.3
2008/09	770,281.2	199,636.8	172,160.9	23,797.8
2009/10	739,054.2	198,113.7	162,581.0	28,490.1
2010/11	739,242.9	209,143.6	163,824.9	29,374.3
2011/12 p/	754,767.0	213,033.7	164,197.6	30,162.5
2012/13 e/	762,314.7	218,252.8	168,548.7	31,814.5

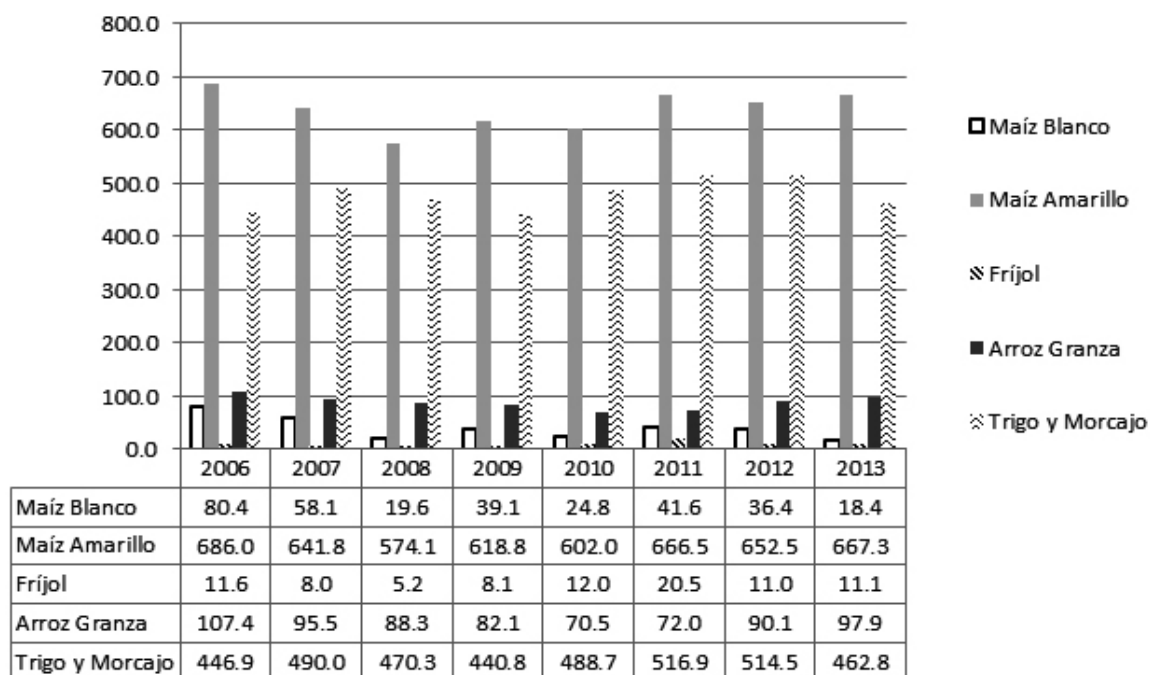
Fuente: Banco de Guatemala

Frente a estos altos volúmenes de importaciones, el país ha venido perdiendo capacidad de autoabastecerse con producción local. Y esto se demuestra revisando la relación entre las importaciones y la producción nacional en distintos períodos históricos. El producto del que más dependencia a las importaciones se tiene es el trigo, pues prácticamente no existe producción en el país para la demanda del consumidor nacional. No obstante, en 1985 se cubría en un 39% la oferta de trigo del país con producción nacional. Al 2013, prácticamente el país es 100% dependiente de las importaciones.

El maíz amarillo ha sufrido la más drástica pérdida de autosuficiencia, ya que según algunos datos en los ochentas la producción era superior a las importaciones. No obstante para 2002, el censo agropecuario reportó que las importaciones representaban el 81% de la oferta nacional de este grano. Para 2007, las encuestas de producción señalaban que las importaciones cubrían el 72% de la oferta nacional, y con las cifras presentadas a 2013, se deduce que las importaciones de maíz amarillo representan el 80% de la oferta nacional. Esto significa una alta dependencia a las importaciones, tanto del trigo como del maíz amarillo.

Gráfica No. 5

Guatemala: Volumen de las importaciones de granos básicos. Valores en miles de Toneladas Métricas. Serie 2006 - 2013



Fuente: Elaboración propia con base a datos del Banco de Guatemala.

Similar ocurre en el caso del arroz. En 1985 las importaciones representaban el 2% de la oferta nacional. En 1990 pasó a ser el 24% de la oferta nacional, y para 2002 el 85% de la oferta nacional. En 2013 ha bajado el nivel de dependencia a las importaciones de arroz, y representan el 72% de la oferta nacional. Aunque de igual manera la pérdida de autosuficiencia es muy significativa.

En cuanto al frijol y el maíz blanco, los productos principales de la dieta nacional, tienen todavía un nivel importante de autosuficiencia. No obstante preocupa que en 1995 el 100% de la oferta de maíz blanco se cubriera con producción nacional, y para 2002 ya se estuviese importando un equivalente al 3% de la oferta de maíz blanco del país.

En 2007 las importaciones de maíz blanco cubrieron un 2% de la oferta nacional y en 2013 cubren el 3%. En tanto, el contingente para las importaciones de arancel de maíz blanco, aunque es pequeño, sigue aumentando. Y esto lleva poco a poco a una mayor pérdida de la autosuficiencia de un alimento fundamental en la dieta nacional. Y aunque el porcentaje de las importaciones sea aparentemente mínimo, ya lo hace vulnerable a los efectos de las alzas en los precios internacionales.

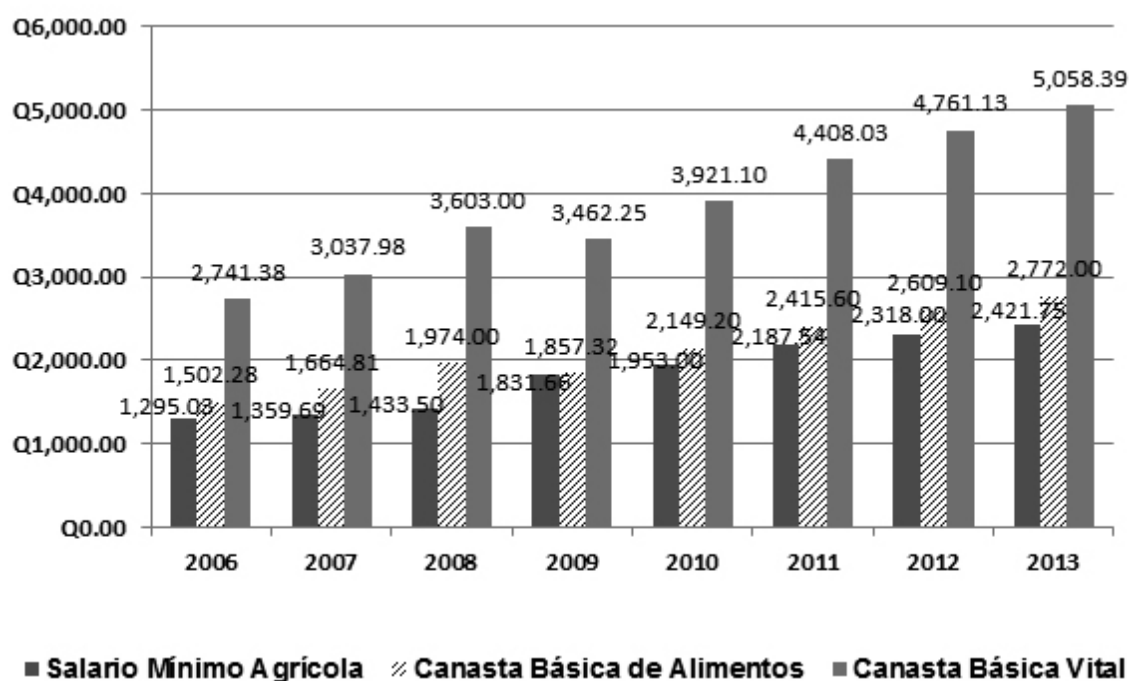
Finalmente el frijol negro en 1985 no requería de importaciones. Pero para 2002 las importaciones cubrieron el 4% de la oferta nacional. En 2007 cubrieron el 6.5% de la oferta de este alimento, y en 2013 cubrió un 5%.

La reflexión más importante que debe hacerse es que todos estos productos representan la principal fuente de nutrientes de la población guatemalteca. Y la dependencia a los mercados internacionales, que han sufrido muchos incrementos y volatilidad en sus precios, pone al país en una situación delicada de vulnerabilidad alimentaria.

Conforme se aumenta la dependencia a las importaciones, y aumenta la población rural convertida en trabajadora asalariada -una parte de esta población campesina-, la Canasta Básica de Alimentos (CBA) se incrementa. A septiembre de 2013, ésta se ubicaba en Q2,838.00 para una familia aproximada de cinco miembros (US\$356), mientras en 2012 era veinticinco dólares menos (US\$323). En tanto los salarios mínimos agrícolas se mantienen estancados y cada vez se distancian del costo de la vida, como lo muestra la siguiente gráfica.

Gráfica No. 6

Guatemala: Relación entre Salario Mínimo Agrícola, Canasta Básica de Alimentos y Canasta Básica Vital. Valores en quetzales (Q). Serie 2006 - 2013



Fuente: FAO, con datos del INE Guatemala.

D. La Concentración de la Tierra para los Monocultivos y la Proletarización del Campesinado, entre las Causas del Hambre y la Desnutrición

La pérdida de autosuficiencia de granos básicos del país y la proletarización del campesinado, obedecen a causas que están asociadas. Un primer elemento, de carácter estructural es la distribución inequitativa de la tierra, en la cual la población campesina, que cultiva granos básicos accede a la menor porción de la tierra cultivable. En tanto, los productores excedentarios que se dedican a la producción para la comercialización –no siempre destinada a la alimentación– concentran la mayor cantidad de la tierra cultivable del país.

Cuadro No. 9

Guatemala: Tipos de productores, porcentaje del total de productores y porcentaje de la tierra cultivada. Año 2003

Categoría	% de Productores	% % de la Tierra cultivable
Infrasubsistencia	45,23	3.24%
Subsistencia	46,83	18.62%
Excedentarios	6,08	21.55%
Comerciales	1,86	56.59%

Fuente: Censo Agropecuario 2003 –INE Guatemala.

El censo agropecuario muestra que, a 2003, el 92% de los pequeños productores poseían apenas el 2% de la tierra cultivable. En tanto, los mayores productores, dedicados comúnmente a la agroindustria de exportación eran solamente 2% de los productores y concentraban el 57% de la tierra cultivable.

Esta estructura de tenencia de la tierra, se estima que difícilmente puede tener una variación significativa en la actualidad. En tanto, se sigue observando un crecimiento de la tierra cultivable. En los siguientes cuadros se compara el área destinada a la producción de granos

básicos, con el área destinada a la producción de algunos de los principales productos de exportación, en el cual se observa la paridad que existe en el área utilizada en ambos grupos de productos.

En 2013 tanto la superficie destinada a los granos básicos, como la destinada a los principales monocultivos de exportación, superan mínimamente la cantidad de 1 millón de hectáreas, aunque con una ventaja para los monocultivos.

Es evidente el dominio que tienen las áreas del cultivo de exportación: el café, la caña de azúcar y la palma africana. Cabe señalar que sólo se incluyó a los principales monocultivos. Debe notarse que la superficie destinada al cultivo de frijol en algunos casos suele ser la misma utilizada para el maíz, cuando se practica el cultivo en asocio. Con estos factores podemos estimar que la extensión del área para granos básicos es inferior aunque por poco, al área para cultivos de exportación.

Existen casos documentados en donde el cultivo de palma africana se ha hecho en territorio en el que antes había granos básicos. Además cabe hacer mención que existen en el país serios conflictos entre comunidades campesinas y empresas de producción de caña de azúcar y palma africana, que han llegado a los territorios, y limitan la posibilidad de la población originaria de la zona a acceder a tierra en propiedad.

Las empresas de caña y palma elevan el valor de la tierra, y se vuelve inaccesible para las comunidades. Por otro lado, muchos campesinos han optado por vender su tierra o destinarla a otros productos, dado que los granos básicos no tienen una rentabilidad que haga atractivo su cultivo, la amenaza de que se siga sustituyendo este cultivo por los productos agroindustriales, sigue latente.

Cuadro No. 10

Guatemala: Tipos de productores, porcentaje del total de productores y porcentaje de la tierra cultivada. Año 2003

Granos Básicos	
Producto	Hectáreas
Maíz	803,990
Arroz	14,000
Fríjol	184,000
Trigo	700
TOTAL	1,002,690
Productos de Exportación	
Producto	Hectáreas
Café	363,000
Caña de Azúcar	260,000
Palma Africana	115,000
Caucho Natural	97,000
Cardamomo	82,000
Banano	69,580
Melón	25,340
TOTAL	1,011,920

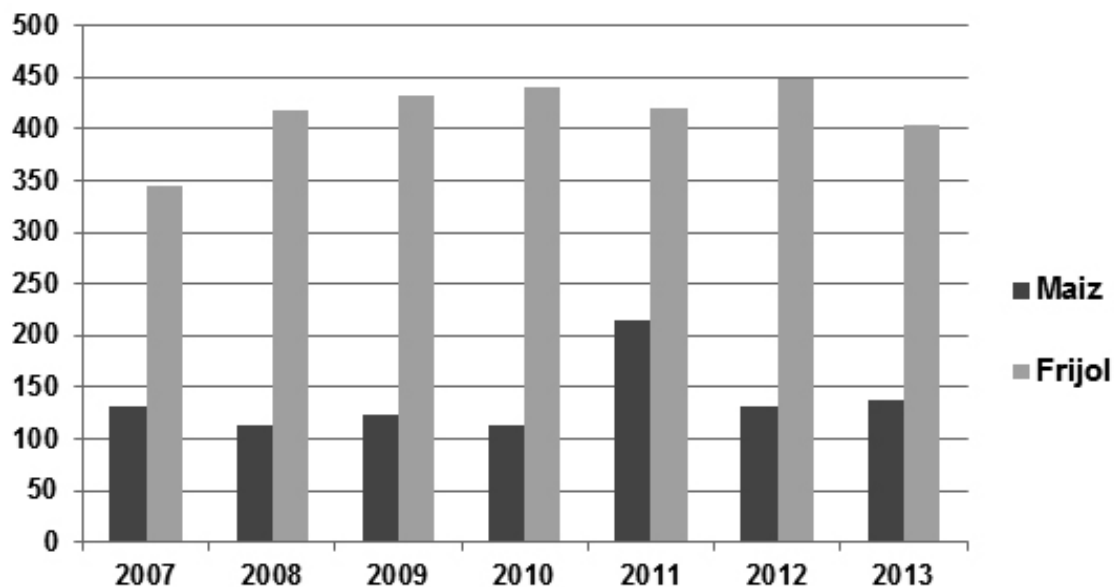
Fuente: Encuesta Nacional Agropecuaria (ENA 2013) y BANGUAT para Trigo, Banano y Melón

En la siguiente gráfica podemos observar los precios que obtiene el productor por la venta del quintal de maíz blanco. En cinco años, de 2007 a 2012 el precio se mantuvo, y al 2013 el incremento es insignificante. En cuanto a los precios del quintal fríjol en el mismo período, vemos que la diferencia es apenas de 70 quetzales (menos de US\$10).

Gráfica No. 7

Precio del quintal de Maíz blanco y Frijol, al mes de junio de cada año.

Valores en quetzales (Q) por quintal (qq). Serie 2007 - 2013



Fuente: FAO

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- La implementación de varios TLCs en toda la región centroamericana no se tradujo en crecimiento económico sostenido y dinámico. Inicialmente se manejaba la versión que los bajos y precarios resultados económicos eran fruto de la crisis de los Estados Unidos y luego de Europa (2008/2009). La crisis continúa y se empieza a reafirmar que los TLCs en lugar de blindar a la región, nos hacían más vulnerables porque nos encadenaban mucho más a la economía de los Estados Unidos y luego con el TLC con Europa a dicha región.
- Tampoco se observa un cambio tangible y favorable de generación de empleos de calidad, o el cambio sustancial de la calidad de los empleos ya existentes. En general aún prevalecen puestos de trabajo de bajas calificaciones, malos salarios y condiciones laborales muy precarias, por cuanto son empleos vinculados exclusivamente al sector maquilador textil. El Estado tampoco cumplió su papel para garantizar el cumplimiento de las leyes laborales vigentes y por el contrario apuesta a promover la reducción de salarios para atraer más capitales.
- La Balanza Comercial no ha mejorado para Guatemala y por el contrario se observa la contracción de la producción de ciertos productos donde anteriormente hubo un desempeño aceptable. La producción de alimentos evidencia la baja productividad de alimentos de consumo nacional y el crecimiento de la producción de alimentos para la exportación. Pero el principal resultado de estos TLCs es que las importaciones han crecido más y a mayor velocidad que las exportaciones. La región está inundada de bienes extrarregionales como nunca antes le había sucedido provocando incluso el desmantelamiento de una buena parte de su producción nacional.
- Estados Unidos sigue siendo el socio dominante a nivel de la región entre un 40 y 50% del intercambio regional de Centroamérica está orientado hacia los Estados Unidos, aunque si lo comparamos con treinta años atrás el peso ha disminuido. La Unión Europea viene ganando más peso como socio comercial, habrá que esperar un poco más que entre más fuertemente el TLCs de la Unión Europea con Centroamérica, de todas formas ya el sector servicios tiene una presencia fuerte de capitales europeos.

- Luego de la crisis de los precios internacionales de alimentos, se han observado en algunos países de la región esfuerzos por recuperar la producción de granos básicos. No obstante, no existe en ningún país centroamericano, una total autosuficiencia en el conjunto de los granos básicos que componen la dieta de cada país centroamericano. Además de comprarse en el exterior buena parte de los granos para consumo humano, la región depende casi al 100% de las importaciones de cereales destinados a la alimentación de ganado vacuno, porcino e industria avícola. Esto contribuye en que se eleve para el consumidor centroamericano, el costo de la carne proveniente de esos animales.
- Guatemala en 2013 depende en un 100% de las importaciones de trigo, y 80% de las importaciones de maíz amarillo. Se depende en un 72% de las importaciones de arroz para cubrir la oferta nacional de ese grano; en tanto que el 3% de la oferta nacional de maíz blanco proviene de las importaciones, al igual que el 5% del frijol negro. Estos dos últimos productos, son de vital importancia para la dieta nacional, y cuentan con una protección arancelaria en el DR-CAFTA, pero esto no ha sido suficiente para detener el incremento de las importaciones.
- La concentración de la tierra derivada del crecimiento de los monocultivos industriales, provoca un desplazamiento de la producción de granos básicos. Asimismo, esta concentración de la tierra ha conllevado el aumento de la conflictividad social, donde la expansión de la caña de azúcar y la palma africana impactan negativamente en las áreas rurales y aumentan el costo del precio de la tierra, como principal efecto.



DIRECTRIZ 7

MARCO JURÍDICO⁴⁰

Victoria Mogollón,
COLECTIVO SOCIAL POR EL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN

“Se invita a los Estados a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y sus políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en su ordenamiento jurídico interno, en su caso con revisión constitucional o legislativa, para facilitar la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional... a considerar, de conformidad con sus marcos jurídicos y de políticas nacionales, la posibilidad de incorporar disposiciones en sus leyes internas, que pueden incluir sus constituciones, declaraciones de derechos o legislación, con objeto de aplicar directamente la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada. Podrían contemplarse mecanismos administrativos, cuasi judiciales y judiciales para proporcionar vías de recurso adecuadas, eficaces y rápidas accesibles, en particular, a los miembros de grupos vulnerables.

Los Estados que hayan establecido el derecho a una alimentación adecuada en sus sistemas legales deberían informar al público en general de todos los derechos y vías de recurso disponibles que puedan invocar... deberían considerar la posibilidad de reforzar sus políticas y leyes internas a fin de otorgar a las mujeres cabeza de familia acceso a proyectos y programas relativos a la reducción de la pobreza y a la seguridad nutricional”.

⁴⁰ Mogollón, Cano y Wolpold, Bosien. 2014. El Derecho a la Alimentación, Acciones y Omisiones del Estado: Informe del Monitoreo de las Sentencias en el Caso de Desnutrición Infantil en Camotán, Guatemala. FIAN Internacional (Food First Information and Action Network), Campaña Guatemala sin Hambre. Alemania / Guatemala.

INTRODUCCIÓN

El marco jurídico se refiere a las medidas y los instrumentos legales para apoyar la realización progresiva del derecho a la alimentación y a los recursos judiciales para los casos en que este derecho es vulnerado.

El Estado de Guatemala, según lo establece la Constitución Política de la República de Guatemala, se organiza para proteger a la persona y a la familia, su deber es garantizar a los habitantes de la República la vida, la libertad, la justicia, la seguridad y el desarrollo integral de la persona y proteger la salud física, mental y moral de los menores de edad, garantizándoles su derecho a la alimentación, salud, educación, seguridad y previsión social (Artículos 1, 2, 47, 51 de la Constitución Política de la República de Guatemala).

A nivel legal existen importantes avances al contar con el Decreto Ley 32-2005 "Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional", "Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia" y "Ley de Desarrollo Social", y la ratificación de los convenios internacionales en la materia, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC), y la Convención Internacional sobre los Derechos del Niño (CIDN).

La Política Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional de Guatemala establece como Seguridad Alimentaria y Nutricional "el derecho de toda persona a tener acceso físico, económico y social, oportuna y permanentemente, a una alimentación adecuada en cantidad y calidad, con pertinencia cultural, preferiblemente de origen nacional' así como a su adecuado aprovechamiento biológico, para mantener una vida saludable y activa".

A pesar de contar con un Pacto Nacional denominado "Hambre Cero" y el amplio andamiaje legal disponible, la situación alimentaria nutricional de la población sigue siendo precaria, especialmente la población infantil, rural, indígena y sin acceso a educación.

I. ANTECEDENTES DE LOS CASOS

En atención a los repuntes frecuentes de desnutrición aguda en Guatemala y los alarmantes niveles de desnutrición crónica en Latinoamérica y a nivel mundial, en el año 2009 varias organizaciones sociales y redes guatemaltecas⁴¹ promovieron la conformación de una Misión Internacional que, desde una perspectiva externa, pudiera realizar una verificación de posibles casos de violaciones del derecho a la alimentación en el país.

Con el objetivo principal de dar seguimiento a las recomendaciones de la Misión investigadora internacional de 2009 y a la implementación de las respuestas de las autoridades guatemaltecas sobre los casos documentados de violaciones del derecho a la alimentación y de los relacionados ataques a defensores y defensoras de derechos humanos, se lleva a cabo una nueva visita en el año 2010.⁴²

En ella se retornó a 4 de un total de 12 casos visitados en 2009. Por la alarmante situación de desnutrición crónica y aguda en Chiquimula durante 2010, se incluyó un nuevo caso sobre la desnutrición y respuesta gubernamental en ese departamento del país y sobre la justiciabilidad del derecho a la alimentación.

También se remarcó la necesidad de que el Estado pusiera a disposición mecanismos inmediatos para la aplicación del derecho a la alimentación en casos de desnutrición crónica infantil, procurando de tal manera que este derecho humano sea garantizado a cualquier niña o niño que se presente ante las autoridades competentes en situación de desnutrición crónica o aguda.

Posterior a la misión, a través del acompañamiento proporcionado a las familias de las comunidades del municipio de Camotán en el Departamento de Chiquimula, la Asociación Nuevo Día en el marco de la Campaña Guatemala Sin Hambre (CGSH), identificó los casos de tres niñas y dos niños en situación de extrema pobreza y hambre con los que se realizaron estudios médicos, psicológicos, nutricionales, socioeconómicos y antropológicos para conocer la situación particular, entorno y necesidades específicas e individuales de los casos.

A partir de ello se comprobaron los problemas de desnutrición crónica de las niñas y los niños, carencia de alimentos, falta de trabajo, falta de acceso a la tierra, falta de servicios básicos (agua, vivienda, letrinas).

Al conocer los resultados de este seguimiento a las familias, es como - por primera vez en Guatemala - se presenta el 17 de noviembre del año 2011 cinco demandas contra el Estado de

41 Comité de Unidad Campesina (CUC), la Coordinadora Nacional Indígena Campesina (CONIC), la Coordinadora Nacional de Organizaciones Campesinas (CNOC), la Pastoral de la Tierra Interdiocesana, la Plataforma Agraria, el Centro Internacional de Investigaciones de Derechos Humanos (CIIDH), la Coordinación de ONG y Cooperativas (CONGCOOP), la Red de Soberanía Alimentaria (REDSAG), la Campaña "Guatemala sin Hambre", ActionAid Guatemala, la Mesa Nacional Alimentaria, la Fundación Guillermo Toriello, el Centro de Acción Legal y Derechos Humanos (CALDH), el Comité de Derechos Humanos de Guatemala y la Unidad de Defensores y Defensoras de Derechos Humanos de Guatemala (UDEFEQUA).

42 APRODEV/CIDSE/CIFCA/FIAN Internacional/Vía Campesina Internacional, 2011.

Guatemala ante el Juzgado de Niñez y Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal del Departamento de Zacapa (por ser el competente territorialmente, para conocerlos) por la violación del Derecho Humano a la alimentación.

Esta sentencia ha encontrado un eco importante en el ámbito internacional, como paso importante en la promoción de la justiciabilidad del derecho a una alimentación adecuada en Guatemala, particularmente en el caso de las niñas y los niños que sufren desnutrición crónica. La sentencia fue aplaudida por el Relator Especial del Derecho a la Alimentación Adecuada de Naciones Unidas en su último informe presentado a la Asamblea General de Naciones Unidas en octubre de 2013.⁴³

En el mes de diciembre del 2013, FIAN Internacional (Food First Information and Action Network) y la Campaña Guatemala Sin Hambre realizaron una visita de monitoreo acerca de la implementación de las sentencias dictadas por el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia de Zacapa en relación al derecho a la alimentación y otros derechos humanos de cinco niñas y niños (tres niñas y dos niños) desnutridos de cuatro familias que habitan en aldeas de Camotán, Guatemala.

Durante la visita de monitoreo, FIAN tuvo oportunidad de entrevistarse con las familias y con autoridades locales, departamentales y nacionales involucradas en el caso en donde se pudo constatar que las condiciones de vida de las familias no han mejorado de manera substancial. Eso se debe a severos retrasos y limitaciones en el cumplimiento de las medidas dictadas en las sentencias.

Los principales problemas encontrados fueron que el tamaño y frecuencia de la alimentación entregada a las familias es insuficiente para poder garantizar el derecho a una alimentación adecuada; no hay acceso seguro al agua potable, tampoco se puede observar un avance en el cumplimiento a las sentencias para acceder a una vivienda digna; en relación a la dimensión de ingreso por medio de trabajo, tierra, semillas, huertos y bono seguro, existen severas limitaciones en la implementación de cada una de las medidas dictadas.

En tales circunstancias, no es sorprendente que la situación de salud en las familias siga siendo crítica y requiere de acciones de emergencia tal como las adoptadas en el transcurso de la visita. Según las informaciones del monitoreo constante local, la situación no ha mejorado de manera significativa en los durante el año 2014.

Hasta la fecha, el conjunto de las medidas adoptadas por el Estado no ha llevado a la restitución de los derechos tal como lo ordenan las sentencias, por lo que siguen siendo violados los derechos humanos a la alimentación, el agua, la vivienda, la salud de las niñas y niños en mención.

43 De Schutter, Olivier. 2013. Evaluación de una década de progreso del derecho a la alimentación. Informe presentado al 68° período de sesiones de la Asamblea General de Naciones Unidas, Nueva York.

II. DESNUTRICIÓN CRÓNICA INFANTIL EN CAMOTÁN^{44,45,46}

En el municipio de Camotán del departamento de Chiquimula un 59.5% de personas viven en pobreza y 27.7% en extrema pobreza, con una tasa de desnutrición infantil de 55.7% en menores de 5 años en el departamento (ACF, 2012).

En esta área geográfica se encuentra ubicado la región donde se asienta la etnia Ch`orti`, la cual desde hace varias décadas ha experimentado una serie de cambios en el ambiente generados por la destrucción de los recursos naturales, en especial la pérdida de la cobertura forestal (únicamente un 25% del territorio actualmente tiene bosque), la degradación del recurso suelo por la erosión y la escasez del agua por el desfase del ciclo hidrológico, lo que ha provocado un colapso en la producción agrícola, generando una insuficiente producción alimentaria del lugar. Colateralmente, la población ha sufrido una escasa cobertura de los servicios básicos como: agua sanitariamente segura, saneamiento básico, atención en el área de salud, educación, infraestructura que permita su desarrollo, todo lo cual, ha generado en la población una alta vulnerabilidad en todos los aspectos, especialmente alimentaria.

En este municipio se ubican las comunidades "Lela Chancó" y "Cañón Tisipe", lugar de procedencia de los casos de Justiciabilidad por el Derecho a una Alimentación Adecuada acompañados por la Campaña Guatemala Sin Hambre (CGSH) cuyo litigio estratégico para exigir el cumplimiento de los Derechos Económicos Sociales y Culturales en Guatemala se describen en este documento.

La población del municipio es un 62% descendiente de la Etnia Ch`orti`, siendo la población de la aldea Cañón Tisipe de 1,557 habitantes y Lela Chancó de 2,272. Dista 32 Km. de la cabecera departamental de Chiquimula y 201 Km. de la ciudad capital de Guatemala

La aldea Cañón Tisipe es uno de los 78 caseríos del municipio de Camotán, ubicada aproximadamente a 5 km de la cabecera municipal. Para llegar al caserío hay una carretera en mal estado, sólo se puede llegar en vehículos de doble tracción.

Las mismas dificultades de acceso se presentan para acceder a las viviendas de Lela Chancó que dista de la cabecera municipal aproximadamente en 16 km.

La gran mayoría de los hombres se ocupan en la actividad agrícola, mientras las mujeres en su mayoría se ocupan de los oficios domésticos, con excepción de un pequeño grupo de personas en cada aldea o caserío que se dedica a la artesanía, ingresos complementarios que ayudan a la economía del hogar.

44 APRODEV/CIDSE/CIFCA/FIAN Internacional/Vía Campesina Internacional, 2011.

45 (COLECTIVO, 2013).

46 (CERÓN, 2012).

III. JUSTICIABILIDAD DEL DERECHO A LA ALIMENTACION

“Justiciabilidad es la capacidad de reclamar una reparación ante un juez o un tribunal de justicia cuando ha ocurrido o es probable que ocurra una violación a un derecho”⁴⁷. La Justiciabilidad de los DESC abre la posibilidad de que las presuntas víctimas de violaciones puedan pedir ante un juez o tribunal de justicia independiente e imparcial, el cumplimiento de las obligaciones que se derivan del derecho vulnerado y solicitar las reparaciones adecuadas.

Amparados en esta base el 17 de noviembre del año 2011 se presentan cinco demandas contra el Estado de Guatemala en el Juzgado de Niñez y Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal del Departamento de Zacapa por la violación del Derecho Humano a la alimentación.

Las demandas fueron presentadas por omisión del Estado de Guatemala, en virtud de que no adoptó las medidas necesarias para asegurar el cumplimiento del derecho humano a la alimentación de las niñas y niños, por la situación de desnutrición y carencia en que se encontraban al momento del conocimiento de los casos.

Dichas demandas se fundamentaron en estudios médicos, psicológicos, nutricionales, socioeconómicos y antropológicos para conocer la situación particular, entorno y necesidades específicas e individuales de cinco menores de 18 años (3 niñas y 2 niños) y un niño de 11 años, integrantes de dos familias residentes en la comunidad Lela Chancó y dos residentes en Cañón Tisipe del municipio de Chiquimula.

Acompañados por las organizaciones de la Campaña Guatemala Sin Hambre, las madres de los menores iniciaron un “Proceso Jurídico de Protección”, por medio del cual se debía determinar la posible violación o amenaza a los derechos humanos por el Estado y se solicitaba la reparación del daño causado.

Finalmente en los meses de abril y mayo del año 2013⁴⁸ se decretan las audiencias definitivas los fallos generando **jurisprudencia**⁴⁹ en materia de DESC al declara al estado de Guatemala **“responsable por omisión por la violación del derecho humano a la alimentación, a la vida, a la salud, a la educación, a la vivienda y al trabajo”**.

A partir del contenido de la demandas, dentro de la estructura de las sentencia el juez emite un análisis del proceso de protección, de las audiencias de conocimiento, de las pruebas aportadas al proceso, así como de las disposiciones legales correspondientes a los casos revalorizando la normativa nacional vigente de Seguridad Alimentaria y Nutricional, de los derechos de la niñez y adolescencia y los estándares internacionales en materia de los Derechos Económicos Sociales y Culturales, especialmente la Observación General 12.

47 Según los Tribunales y la exigibilidad legal de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales, Comisión Internacional de Juristas pág. 7.

48 Fechas exactas de las sentencias: 3 y 12 de abril y 10 y 31 de mayo del año 2013.

49 Se entiende por jurisprudencia a la doctrina establecida por los órganos judiciales del Estado que se repiten en más de una resolución. Esto significa que para conocer el contenido completo de las normas vigentes, hay que considerar cómo han sido aplicadas en el pasado...

En la parte resolutive declara la responsabilidad del Estado al no contemplar programas, políticas, acciones y medidas eficaces que evitaren problemas de salud por la desnutrición crónica y aguda sufrida por falta de una alimentación adecuada, y en consecuencia y velando por el interés superior de las niñas y niños se estima que los derechos humanos vulnerados deben de ser restituidos.

Concretamente se ordenan por cada sentencia una serie de acciones que diferentes instituciones deben cumplir por orden judicial para la reparación del daño causado a las familias por la violación de sus Derechos Económicos Sociales y Culturales, entre las que se encuentran:

1. El Estado de Guatemala.
2. Secretario ejecutivo de la Secretaria de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN).
3. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación.
4. Ministerio de salud (médico y coordinador respectivo del centro de salud de Camotán, Dirección Departamental de Salud Pública).
5. Ministerio de Desarrollo Social.
6. Ministerio de Educación a través del director departamental de Chiquimula .
7. Ministerio de trabajo y previsión social sede Chiquimula.
8. Alcalde Municipal.
9. Fondo de Tierras.
10. Ministerio de comunicaciones infraestructura y vivienda , a través del Fondo para la Vivienda o FOPAVI.
11. Secretaria de Asuntos Agrarios (SAA).
12. Procuraduría General de la Nación (PGN).
13. Procuraduría de los Derechos Humanos a través de su auxiliatura de Chiquimula.
14. Juzgado de Zacapa.
15. Asociación Nuevo Día.

Cabe recalcar que el juez identificó el Estado como entidad que debe garantizar el derecho a la alimentación en este tipo de situaciones y que aquí es donde consideró que el Estado había sido omiso. De esta manera el Juez reconoció que los padres no pueden ser responsables por la situación de desnutrición de los hijos, cuestión que aún sigue enraizada en la mentalidad de muchos funcionarios públicos.

Indica que se certifique lo conducente al Ministerio Público (MP) para que proceda con la acción penal correspondiente, en contra de los funcionarios públicos que correspondan, en el caso de que se incumplan las medidas dictadas, por los delitos que pudiesen cometerse por no cumplir lo ordenado por el Juzgado de Niñez y la Adolescencia en Conflicto con la Ley Penal, así también por no cumplir con lo que la ley ordena en su calidad de funcionarios públicos.

IV. RESULTADOS DEL MONITOREO DE CUMPLIMIENTO DE LAS SENTENCIAS

A través de la visita de monitoreo realizada, en el mes de diciembre del año 2013 no se identificaron cambios sustanciales en la situación de vida de las familias demandantes, debido a la falta de cumplimiento efectivo por las instituciones del estado. Se observó cumplimiento parcial de algunas acciones, pero en ningún caso cumplimiento total.

Mediante la visita de monitoreo se obtuvo información relevante aportada directamente por los miembros de las familias, también por las diferentes instituciones del Estado a nivel municipal, departamental y nacional.

Esta valoración no es compartida por las entidades estatales competentes en el caso.⁵⁰ En sus comentarios, la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) y la Procuraduría General de la Nación (PGN) rechazaron los hallazgos, alegando que las instituciones hayan cumplido con lo que son sus obligaciones.

El estado admite que sí hay problemas de implementación, pero alega que es por una supuesta irresponsabilidad de las familias mismas.

Cabe anotar que las entidades especializadas en monitoreo en derechos humanos, principalmente la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) y la Oficina del Alto Comisionado de Derechos Humanos (OACNUDH) coinciden con las conclusiones del monitoreo.

50 SESAN. Comentarios general al documento: El Derecho a la Alimentación, Acciones y Omisiones del Estado, Informe del monitoreo de las sentencias en el caso de desnutrición infantil en Camotán, Guatemala, Mayo, 2014; Procuraduría General de la Nación (PGN). Constatación de Procuraduría General de la Nación, Delegación del Departamento de Zacapa, al 30 de Abril del 2014, Mayo, 2014

A. Lo que las Instituciones Han Hecho (El Actuar)

Las instituciones que han realizado medianamente algunas de las acciones ordenadas por las sentencias son Salud, Agricultura, Desarrollo Social, Procuraduría General de la Nación (PGN) y SESAN.

1. Para facilitar la disponibilidad de alimentos y acceso a tierra

Por la problemática de acceso a tierra para poder garantizar el Derecho a la Alimentación de 3 de las familias, el juez dictaminó en las sentencias órdenes hacia el Fondo de Tierras (FONTIERRAS) quiénes - según el informe oficial proporcionado por las autoridades - solamente establecieron contacto con dos de ellas. Como respuesta con estas últimas, en el marco del programa de gobierno "Triángulo de la Dignidad" la acción planteada a las familias por la institución a cargo fue la opción créditos para arrendamiento de tierras.

Respecto a esto, el primer factor a tomar en cuenta es que dicho programa no aplica en laderas y zonas pedregosas, está orientado a la producción de alimentos básicos (maíz, frijol, arroz, ajonjolí y cardamomo) y a personas poseedoras o propietarias de tierra que ya produzcan alimentos y que puedan potenciar su producción en una manzana más de terreno. El crédito que tiene un monto de Q3000.00, no incluye intereses y sólo puede ser utilizado para compra de semilla certificada por el ICTA (Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola) o agro servicios, agroquímicos y gastos por desgranado (Garoz y Gauster, 2013). En el lanzamiento del mismo el entonces Ministro de Agricultura Efraín Medina aclaraba que los participantes podían ser "campesinos que cosechan alimentos de consumo familiar, para comercializar en mercados regionales y de exportación... y deben pertenecer a un Consejo Comunitario de Desarrollo".⁵¹

Para obtener un beneficio los campesinos que se inscriban al "Triángulo de la Dignidad" además de poseer tierra deben ser capaces de superar la línea del auto consumo y cosechar para comercializar, situaciones imposibles de alcanzar en las condiciones de vulnerabilidad total en las que están las familias en mención.

En la visita de monitoreo realizada las familias relataron que el personal del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) sí les ha proporcionado - para utilizar en el escaso terreno que poseen - semillas de maíz, pilones de algunas especies como acelga, mostaza, tomate, culantro, berenjena, sandía y pepino, agroquímicos y asistencia técnica en algunas ocasiones pero esta no fue periódica.

Lo sembrado no generó cosechas puesto que la escasez de agua y la naturaleza del terreno no permitieron que prosperaran los cultivos como para considerarse como una fuente de complemento de la dieta. No se dio asistencia para identificar otras alternativas productivas.

⁵¹ Disponible digitalmente en la página del diario oficial: <http://www.dca.gob.gt/index.php/template-features/item/2519-presidente-inaugura-hoy-triangulo-de-la-dignidad.html>.

Según los informes de cumplimiento presentados por el MAGA se menciona la entrega de un sistema de captación de agua de lluvia que no fue observado en ninguna de las viviendas.

2. Para mejorar el aprovechamiento biológico de los alimentos

Aunque en términos generales el ministerio de salud ha sido la institución que ha evidenciado mayor presencia en las comunidades en mención en el aspecto del control del estado nutricional y consejería, esto no es suficiente para que la situación cambie puesto que las condiciones de pobreza y falta de oportunidades para generar ingresos y tener acceso a servicios básicos continúa igual que antes de las sentencias.

Según las referencias de los miembros de las familias de parte del Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social (MSPAS) han recibido las visitas mensuales de representantes de esta institución para el monitoreo del estado nutricional de las niñas y niños.

Según consta en el registro de visitas que cada familia posee, el personal de salud les proporciona consejería de prácticas higiénicas y alternativas para la alimentación.

Se ha proporcionado cinc, ácido fólico y micronutrientes espolvoreados pero no en todas las visitas.

Las enfermedades gastrointestinales continúan apareciendo frecuentemente y el tratamiento continúa siendo inaccesible por las dificultades para costear transporte hacia la cabecera municipal. Al momento de la visita dos menores de cinco años de las familias de la comunidad "Lela Chancó" presentaban un cuadro de diarrea aguda grave.

Esto sumado a la falta de alimentos provoca que los menores no ganen peso adecuadamente y aunque se estabilicen temporalmente, recaigan en la pérdida de peso y por lo tanto se desmejore su estado nutricional actual y los pre disponga a hacer más severas las consecuencias de la desnutrición crónica que ya presentan.

No se les dotó de los filtros ni estufas mejoradas ordenadas en las sentencias.

3. Para mejorar el acceso y consumo de alimentos

Como asistencia alimentaria todas las familias han recibido bolsas de alimentos que entregan en conjunto representantes de la SESAN y MIDES mensualmente, pero se evidencia la carencia de análisis para identificar la cantidad necesaria por cada familia según el número de miembros. Las mismas familias las consideran insuficientes en frecuencia y cantidad puesto que los alimentos duran aproximadamente 2 a 3 semanas lo que deja a la familia con un periodo descubierto entre cada entrega.

Las bolsas de alimento⁵² varían en cantidad y frecuencia pero en promedio las familias reciben mensualmente:

- ☒ 2 Bolsas de harina de maíz de cinco libras cada una
- ☒ 20 Libras de frijol
- ☒ 1 Bolsa de avena
- ☒ 1 Botella de aceite
- ☒ 5 Libras de arroz

Según la estimación realizada lo proporcionado equivaldría al 22% del aporte mensual necesario de calorías para la familia, siendo forzoso duplicar las cantidades para lograr cubrir por lo menos el 50% de las necesidades en 30 días o cuadruplicar para asegurar el aporte total durante un mes. Cabe mencionar que las estimaciones de necesidades se realizaron sobre la base de una familia promedio de 5 miembros, cualquier incremento en la cantidad de personas aumentaría por lo tanto la demanda de la cantidad de alimentos y amerita mayor aporte en las bolsas entregadas.

Según en el informe presentado por la SESAN - fueron entregadas como "estipendio por haber elaborado los agujeros para la instalación de sus letrinas" criterio de inclusión para la asistencia alimentaria que no se encuentra dentro de la asistencia alimentaria ordenada para las familias y que al carecer de la integración con las demás medidas sectoriales ordenadas carece de capacidad para proteger a estas y otras familias en alta vulnerabilidad alimentario - nutricional.

4. Para monitorear y promover el cumplimiento de las sentencias

Tanto en su oficina auxiliar local como a nivel central la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) ha cumplido las responsabilidades asignadas por el Juzgado de Zacapa, especialmente el monitoreo del cumplimiento de las medidas en los hogares y la elaboración de los informes respectivos. Se destacan actividades de respaldo a la vigencia de las sentencias, en el contexto de amparos planteados por varias instituciones del Estado.

⁵² Estas cifras provienen de los testimonios de las mujeres y los registros de entrega que manejan las familias en sus casas, datos firmados por los funcionarios públicos que periódicamente hacen la entrega. Sin embargo, los datos que reportan SESAN y PGN en sus comentarios al informe borrador, son otros, ver la comparación en el cuadro abajo.

5. Para facilitar mecanismos de reclamo

Entre las acciones ordenadas está la realización de un protocolo de actuación, para el que la SESAN presentó una propuesta inicial que cumpla con lo ordenado en las sentencias. El instrumento borrador conocido en diciembre d 2013 contiene en su estructura aspectos generales de su razón de ser, marco jurídico nacional e internacional, conceptualización y pero aún adolece de un desarrollo de elementos que sean prácticos tanto para su aplicación tanto para los sujetos de derechos como para los representantes de las instituciones garantes de los mismos.

Aunque se reconoce el esfuerzo por elaborarlo, dicho documento, en el proceso de elaboración, tendrá que ser ajustado a los requerimientos de derechos humanos, particularmente a través de recursos de prevención, cumplimiento, remedios, mecanismo de reclamo y garantías de no-repetición. Estas herramientas son fundamentales para que los sujetos de derecho puedan hacer efectivos sus derechos en caso de incumplimiento de una institución del estado.

Al mismo tiempo es imprescindible que el mismo se lleve a cabo en un proceso participativo de consulta y consenso con actores involucrados, especialmente representantes de las instituciones de derechos humanos del nivel nacional e internacional.

6. De la impugnación de las sentencias

Durante el proceso de monitoreo, se constató que varias instituciones del Estado, al ser notificado de las sentencias, presentaron un amparo contra la misma, alegando violaciones al debido proceso. En las reuniones con FIAN, sin embargo, los representantes de las distintas instituciones entrevistadas manifestaron en las reuniones con FIAN que, de hecho estuvieran comprometidos con el cumplimiento de las sentencias, aunque legalmente algunas de estas entidades lo hayan cuestionado.

En reunión con FIAN Internacional a principios de diciembre 2013, el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional anunció que la institución a su cargo retiraría el amparo de la sentencia. En efecto, cabe recalcar que a principios de 2014, la SESAN presentó un desistimiento a la Sala de Apelaciones, y la Sala aceptó el desistimiento. Según información proporcionada por la Procuraduría General de la Nación, esa institución también retiró la Acción Constitucional de Amparo, memorial que fue resuelto por la Sala de la Corte de Apelaciones de la Niñez y Adolescencia el 3 de abril del 2014. Es urgente que también las otras entidades del Estado revisen su actitud frente a las sentencias en ese sentido.

B. Lo que las Instituciones No Han Hecho (Omisiones)

1. Para mejorar el acceso y consumo de alimentos

Las familias hasta finales del año 2013 no habían recibido apoyo de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como el bono seguro, un monto único de Q300.00 (USD 38) fue proporcionado a cada familia seis meses antes a la visita y no se volvió a entregar.

En uno de los casos la familia solicitó ser inscrita formalmente por estar en situación de pobreza y vulnerabilidad y fue rechazada por los representantes del programa en la comunidad por ser demandante del estado.

Cabe destacar que la entrega de bono seguro también fue ordenada con corresponsabilidad al Ministerio de Educación (MINEDUC) quién tampoco ha manifestado interés en cumplir con la entrega del bono escolar para las familias. Según el monitoreo realizado por la PDH el MINEDUC le ha solicitado que no intervengan por ser un proceso judicial.

Se ordenó al MIDES la entrega de una "Mega bolsa de alimentos" respecto a la cual, el representante del MAGA indicó que hasta la fecha esta bolsa nunca ha llegado a la región. Esto es importante subrayarlo debido a que se estaría incumpliendo con la sentencia en este punto en particular, debido a que la bolsa que se está entregando mensualmente es la "bolsa segura" la cuál es más restringida en cantidad y calidad que la "Mega bolsa", el Juez en su sentencia claramente solicitó la "Mega bolsa". Además en el caso de las niñas y niños más pequeños es aún más preocupante pues sus mamás dicen que necesitan otro tipo de alimentos ricos en nutrientes que sí pueden comer (OACNUDH, 2013).

Del MIDES tampoco recibieron capacitación ni asesoría para la identificación de otras actividades para fortalecer capacidades. El enfoque de la institución contenido en el informe oficial presentado indican que las familias "principalmente dependen de un cambio de actitud" para mejorar su situación.

De parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, apoyados por el Instituto Técnico de Capacitación y Productividad (INTECAP) recibieron visitas para invitar a las mujeres a participar en las capacitaciones de rutina en "bordado de servilletas" que se realizan junto a otras personas de las comunidades (aproximadamente 50). En estas actividades se solicitó a las participantes que aportaran los materiales y no se dio seguimiento para comercialización, aunque estas no podrían haber generado mayor ingreso puesto que las familias no cuentan con recursos para comprar materia prima, aún menos para iniciar una empresa doméstica artesanal. Tampoco se realizó ninguna actividad relacionada a integrar a los adultos de las familias a algún programa de trabajo que les permitiera mejorar sus ingresos. Solamente a uno de los miembros de las familias se le citó en la sede departamental del MINTRAB en varias ocasiones con la finalidad de hacerle entrevistas de trabajo pero en ninguna ocasión fue atendido.

Del Ministerio de Economía (MINECO) no se evidenció ninguna acción ni a favor ni en contra de las sentencias ordenadas.

2. Para facilitar el acceso a tierra y mejorar las condiciones de las viviendas

De parte de la Alcaldía del municipio de Camotán no se han tenido respuestas concretas y prácticas que permitan solucionar los problemas de tierra y acceso a servicios básicos, especialmente agua ni otro apoyo relacionado a lo ordenado en la sentencia.

No se comprobó la realización de visitas u otras acciones de la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (MICIVI), del Fondo para la Vivienda (FOPAVI) ni Alcaldía Municipal.

Según la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) al solicitar un informe circunstanciado a los funcionarios de las instituciones contenidas en las sentencias la PGN solicitó más tiempo, la SAA argumenta desconocer el proceso por no haber sido notificada.

C. Perspectiva de las Familias

Desde el punto de vista de las familias se encuentran decepcionadas por el incumplimiento de las sentencias y no perciben efectos a favor de ellos, al contrario de esto, han recibido muestras de rechazo ante la misma de parte de algunos miembros de sus comunidades y de representantes de algunas instituciones.

Lo que solicitan las familias con más urgencia es vivienda y un área de terreno apropiada para la siembra puesto que las opciones de empleo u otras actividades no han fructificado y solo les han reafirmado la falta de voluntad de las instituciones para apoyarlos.

Según varios testimonios, algunos servidores públicos estigmatizaban a las mujeres por el número de embarazos, lo cual demuestra que la carga de responsabilidad de la grave situación que actualmente atraviesan los niños, niñas y adolescentes recae sobre ellas. Este estigma se legitima mediante el discurso ("la culpa es de las madres, por tener tantos niños") que justifica la mala calidad de atención de los delegados ministeriales, lo cual incide negativamente en la atención inmediata que demanda la niñez afectada, debido a la ausencia de políticas públicas que necesitan implementarse por parte de las autoridades (PDH, 2014).

En sus comentarios al informe borrador, tanto la SESAN y la PGN reclaman que la perspectiva de las familias no sea correctamente descrita. La PGN, en la documentación enviada a FIAN, manda "Cartas de Agradecimiento", en las cuales las madres de los niños, "expresan su agradecimiento por el apoyo y seguimiento que se ha brindado a los casos por parte de la Procuraduría General de la Nación".

Sobre eso, es importante anotar: primero, es muy difícil dejar de percibir la desesperación de las familias por la falta de acceso a tierra, agua, trabajo, vivienda, salud, aun después de las sentencias, cuando se realiza una visita; segundo, estas mujeres no tienen porqué agradecerle al Estado. Las "cartas de agradecimiento" son expresiones de una actitud de un Estado que aún no entiende su rol como entidad obligada a cumplir con los derechos humanos, y el rol de las mujeres quienes no son "beneficiarias" agradecidas, sino sujetas y defensoras de sus derechos.

D. Perspectiva de las Instituciones de Derechos Humanos

En opinión de la Procuraduría de los Derechos Humanos (PDH) según el seguimiento realizado en 2013, estaba distante la restitución efectiva y el cumplimiento permanente del derecho humano a la alimentación, así como la debilidad estatal en la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales de las niñas y niños incluidos en las cuatro sentencias, y sus familias.

La OACNUDH a través de entrevista con su delegado Carlos de la Torre y según el "Primer reporte de cumplimiento de sentencias en los cinco casos de desnutrición en el Municipio de Camotán" elaborado por ellos, concluyó que "todos los representantes institucionales con quienes se reunió la Oficina, indicaron seguir directrices de las oficinas centrales en Guatemala... en general se percibió que el principal obstáculo que se enfrenta es que las y los funcionarios han tratado de dar una respuesta sin salirse de sus programas ya establecidos. No han alcanzado a visualizar que lo que establece la sentencia es precisamente que las políticas y programas hasta ahora vigentes han sido insuficientes para atender de manera integral y efectiva el problema de la desnutrición crónica en las familias de Camotán. Ello implica que tengan que replantear sus estrategias, ampliar la visión de sus programas y mecanismos y dotar de mayores recursos al combate de la desnutrición. El problema para ellos es que su margen de acción a nivel local es muy pequeño...".

En opinión del representante de la OACNUDH la persistencia de elementos discriminatorios de las y los funcionarios públicos es uno de los principales obstáculos para el cumplimiento de las sentencias, considerándolo como un elemento persistente en los análisis que de la situación de las familias se realizan y que debilita su ejercicio en la implementación de las mismas.

E. Valoración Final

Dadas las evidencias identificadas a través del seguimiento realizado en las comunidades, pero principalmente basado en los recursos legales presentados se considera que el Estado de Guatemala ha fallado en el cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el Derecho a la Alimentación de las 4 familias que en el año 2011 decidieron emprender la lucha por ejercerlo a través de los recursos judiciales disponibles.

A pesar de que el municipio de Camotán en el Departamento de Chiquimula se encuentra seleccionado como el número 65 con “Muy Alta Vulnerabilidad” (SESAN, 2012) dentro de los 166 priorizados dentro del Pacto Hambre Cero, en las comunidades se identifica una ausencia total de las instituciones del Estado para con la población que las habita.

Un dato fundamental al respecto, es que el Estado de Guatemala ya había identificado previamente el alto nivel de Vulnerabilidad Alimentaria en que se encontraba el municipio de Camotán, especialmente la población indígena rural.⁵³ Esto debió implicar la creación de programas específicos que darían prioridad a estas comunidades, algo que evidentemente no se estaba cumpliendo. A pesar que este municipio había generado frecuentes alarmas de hambre por estar ubicado en una zona de alto impacto por la sequía (Corredor Seco), las intervenciones se caracterizaban por ser aisladas, carentes de integralidad y sostenibilidad.

Eso se debe a severos retrasos y limitaciones en el cumplimiento de las medidas dictadas en las sentencias. Los principales problemas encontrados fueron que el tamaño y frecuencia de la alimentación entregada a las familias es insuficiente para poder garantizar el derecho a una alimentación adecuada; no hay acceso seguro al agua potable, tampoco se puede observar un avance en el cumplimiento a las sentencias para acceder a una vivienda digna; en relación a la dimensión de ingreso por medio de trabajo, tierra, semillas, huertos y bono seguro, existen severas limitaciones en la implementación de cada una de las medidas dictadas.

Aún más complejo se interpreta el que lejos de facilitar y promover el acceso a los programas y mecanismos que garanticen el ejercicio efectivo del derecho de estas familias - según todos los medios de prueba presentados en las audiencias no está en condiciones de hacerlo por sí mismas -, se impide el mismo adoptando medidas legales que implican además de la privación de la asistencia la obstaculización del cumplimiento de estas. El proceso judicial implicaba no solamente hacer justicia por los casos individuales, sino además cumplía con el objetivo político de cuestionar la efectividad de los desempeños estatales en la región.

Hasta la fecha, el conjunto de las medidas adoptadas por el Estado no ha llevado a la restitución de los derechos tal como lo ordenan las sentencias, por lo que siguen siendo violados los derechos humanos a la alimentación, el agua, la vivienda, la salud de las niñas y niños en mención.

53 El Índice de Vulnerabilidad a la Inseguridad Alimentaria y Nutricional se construye vinculando el índice de Seguridad Alimentaria y Nutricional, las amenazas ambientales y la capacidad de respuesta. Sus valores absolutos oscilan entre 0 y 1, donde el valor más cercano a 1 implica un riesgo total. El municipio de Camotán actualmente mantiene un IVISAN de 0.909485, el más alto en el departamento de Chiquimula. Priorización de municipios a través del índice de vulnerabilidad a la inseguridad alimentaria y nutricional de la población de Guatemala. Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación. Guatemala, 2011.

Un asunto de particular preocupación es el hecho de que varias instituciones del Estado, al ser notificado de las sentencias, presentaron un amparo contra la misma. Al mismo tiempo, los representantes de las distintas instituciones entrevistadas manifestaron en las reuniones con FIAN que, de hecho estuvieran comprometidos con el cumplimiento de las sentencias, aunque legalmente algunas de estas entidades lo hayan cuestionado.

Cabe subrayar que se considera una actitud contradictoria de las instituciones estatales debido a que nadie ha puesto en duda que las medidas ordenadas por el Juez de Zacapa a favor de las niñas y niños desnutridos de Camotán, puesto que corresponden a las obligaciones ya existentes de las distintas instituciones del Estado, en cumplimiento con lo que estipulan la legislación interna y el derecho internacional de derechos humanos vigente en Guatemala.

En reunión con FIAN Internacional a principios de diciembre 2013, el Secretario de Seguridad Alimentaria y Nutricional anunció que la institución a su cargo retiraría el amparo de la sentencia. En efecto, cabe recalcar que a principios de 2014, la SESAN presentó un desistimiento a la Sala de Apelaciones, y la Sala aceptó el desistimiento. Es urgente que también las otras entidades del Estado revisen su actitud frente a las sentencias en ese sentido.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Las acciones planteadas para resolver la problemática de acceso a tierra a través del programa de gobierno “Triángulo de la Dignidad” no se ajustan a las necesidades y condiciones de las familias.
- Las acciones implementadas por el personal del Ministerio de Agricultura, Ganadería y Alimentación (MAGA) no fueron periódicas ni con capacidad para proporcionar alternativas productivas en las pequeñas extensiones de terreno y las condiciones climáticas de la región.
- Aunque en términos generales el ministerio de salud ha sido la institución que ha evidenciado mayor presencia en las comunidades en mención en el aspecto del control del estado nutricional y consejería, esto no es suficiente para que la situación cambie puesto que las condiciones de pobreza y falta de oportunidades para generar ingresos y tener acceso a servicios básicos continúa igual que antes de las sentencias.
- Como asistencia alimentaria todas las familias han recibido bolsas de alimentos que entregan en conjunto representantes de la SESAN y MIDES mensualmente, pero se evidencia la carencia de análisis para identificar la cantidad necesaria por cada familia según el número de miembros. Las mismas familias las consideran insuficientes en frecuencia y cantidad puesto que los alimentos duran aproximadamente 2 a 3 semanas lo que deja a la familia con un periodo descubierto entre cada entrega.
- Tanto en su oficina auxiliar local como a nivel central la Procuraduría de Derechos Humanos (PDH) ha cumplido las responsabilidades asignadas por el Juzgado de Zacapa, especialmente el monitoreo del cumplimiento de las medidas en los hogares y la elaboración de los informes respectivos. Se destacan actividades de respaldo a la vigencia de las sentencias, en el contexto de amparos planteados por varias instituciones del Estado.

- ⊙ Las instituciones que han realizado medianamente algunas de las acciones ordenadas por las sentencias son Salud, Agricultura, Desarrollo Social, Procuraduría General de la Nación (PGN) y SESAN.
- ⊙ No existen actualmente mecanismos ni herramientas disponibles para la población en general que hayan sido consensuados con actores involucrados, especialmente representantes de las instituciones de derechos humanos del nivel nacional e internacional.
- ⊙ Los amparos presentados por las instituciones del Estado se consideran diligencias legales que buscan únicamente dejar sin efecto las sentencias o dilatar las acciones penales en su contra por el incumplimiento de las mismas.
- ⊙ Las familias hasta finales del año 2013 no habían recibido apoyo de los programas sociales del Ministerio de Desarrollo Social (MIDES) como el bono seguro, capacitación ni asesoría para la identificación de otras actividades para fortalecer capacidades.
- ⊙ De parte del Ministerio de Trabajo y Previsión Social, se interpretan como mínimas y no dirigidas al cumplimiento de las sentencias las acciones en las que se involucró a las familias. No se logró para las familias una mejora en el ingreso ni la presentación de alternativas para la búsqueda de otras actividades paralelas a la agricultura.
- ⊙ Del Ministerio de Economía (MINECO) no se evidenció ninguna acción ni a favor ni en contra de las sentencias ordenadas.
- ⊙ De parte de la Alcaldía del municipio de Camotán no se han tenido respuestas concretas y prácticas que permitan solucionar los problemas de tierra y acceso a servicios básicos, especialmente agua ni otro apoyo relacionado a lo ordenado en la sentencia.
- ⊙ No se comprobó la realización de visitas u otras acciones de la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA), Ministerio de Comunicaciones Infraestructura y Vivienda (MICIVI), del Fondo para la Vivienda (FOPAVI) ni Alcaldía Municipal.
- ⊙ Desde el punto de vista de las familias se encuentran decepcionadas por el incumplimiento de las sentencias y no perciben efectos a favor de ellos, al contrario de esto, han recibido muestras de rechazo ante la misma de parte de algunos miembros de sus comunidades y de representantes de algunas instituciones.

- Dadas las evidencias identificadas a través del seguimiento realizado en las comunidades, pero principalmente basado en los recursos legales presentados se considera que el Estado de Guatemala ha fallado en el cumplimiento de sus obligaciones de respetar, proteger y realizar el Derecho a la Alimentación de las 4 familias que en el año 2011 decidieron emprender la lucha por ejercerlo a través de los recursos judiciales disponibles.
- El proceso judicial implicaba no solamente hacer justicia por los casos individuales, sino además cumplía con el objetivo político de cuestionar la efectividad de los desempeños estatales en la región.
- Hasta la fecha, el conjunto de las medidas adoptadas por el Estado no ha llevado a la restitución de los derechos tal como lo ordenan las sentencias, por lo que siguen siendo violados los derechos humanos a la alimentación, el agua, la vivienda, la salud de las niñas y niños en mención.
- Para analizar las causas de la desnutrición en sus diferentes tipos, como para promover acciones, es importante que los organismos internacionales y nacionales además de centrarse en la ventana de oportunidad de los 1000 días (desde el embarazo hasta los dos años de la niña o niño) se pongan en marcha acciones adecuadas para hacer frente a los determinantes subyacentes y básicos de la desnutrición, sus múltiples causas y las diferentes necesidades de las personas a lo largo del ciclo de vida.
- Para asegurar el goce progresivo de los Derechos Humanos de la población guatemalteca, especialmente el Derecho a la Alimentación Adecuada, es de vital importancia que se ponga en práctica la herramientas legales disponibles con el Decreto Ley 32-2005 "Ley del Sistema de Seguridad Alimentaria y Nutricional", "Ley de Protección Integral de la Niñez y Adolescencia" y "Ley de Desarrollo Social", y la ratificación de los convenios internacionales en la materia, particularmente el Pacto Internacional de Derechos Económicos Sociales y Culturales (PIDESC).
- A pesar de contar con un Pacto Nacional denominado "Hambre Cero" y el amplio andamiaje legal disponible, la situación alimentaria nutricional de la población sigue siendo precaria, especialmente la población infantil, rural, indígena y sin acceso a educación. Por ello se considera urgente la implementación de las acciones que las instituciones contemplan en dicho plan de manera transparente y eficaz asegurando no sólo la calidad del gasto sino los mecanismos que prioricen a las poblaciones más vulnerables y permitan la auditoría social y procesos de reclamo en los casos que la población lo considere necesario.

- Ante la responsabilidad del Estado al no contemplar programas, políticas, acciones y medidas eficaces que evitaren problemas de salud por la desnutrición crónica y aguda sufrida por falta de una alimentación adecuada, y en consecuencia y velando por el interés superior del niño y niñas se solicita la realización inaplazable la realización de todas las acciones y la adjudicación de todos los recursos necesarios para la restitución de los derechos humanos vulnerados de las familias de Camotán como del 50% de la población infantil menor de cinco años que también vive con desnutrición crónica a nivel nacional.
- Dado que el Estado de Guatemala ya había identificado previamente el alto nivel de Vulnerabilidad Alimentaria en que se encontraba el municipio de Camotán, especialmente la población indígena rural, se espera que en temporalidad inmediata se creen de programas específicos que darían prioridad a estas comunidades, algo que evidentemente no se ha visualizado a la fecha a pesar que este municipio había generado frecuentes alarmas de hambre por estar ubicado en una zona de alto impacto por la sequía (Corredor Seco), las intervenciones se han caracterizado por ser aisladas, carentes de integralidad y sostenibilidad.
- Dado que las políticas y programas hasta ahora vigentes han sido insuficientes para atender de manera integral y efectiva el problema de la desnutrición crónica en las familias de Camotán es necesario replantear sus estrategias, ampliar la visión de sus programas y mecanismos y dotar de recursos que sean capaces de llegar a las familias y superar la burocracia del aparato estatal para el combate de la desnutrición.
- Los funcionarios de las instituciones del Estado deben tomar en consideración que las medidas ordenadas por el Juez de Zacapa a favor de las niñas y los niños desnutridos de Camotán, en realidad, corresponden a las obligaciones ya existentes de las distintas instituciones del Estado, en cumplimiento con lo que estipulan la legislación interna y el derecho internacional de derechos humanos vigente en Guatemala.
- Es necesario que se resuelvan los principales problemas encontrados con el tamaño y frecuencia de la alimentación entregada a las familias es insuficiente para poder garantizar el derecho a una alimentación adecuada; el acceso seguro al agua potable, vivienda digna; mejorar el ingreso por medio de trabajo, tierra, semillas, huertos y bono seguro, puesto que persisten las severas limitaciones en la implementación de cada una de las medidas dictadas.
- Aunque en términos generales el ministerio de salud ha sido la institución que ha evidenciado mayor presencia en las comunidades es necesario que se faciliten todos los recursos necesarios para hacer disponibles en las comunidades servicios de salud que cuenten con la infraestructura en insumos necesarios para la realización de actividades preventivas y curativas para las familias que lo requieran.

- Que la Procuraduría General de la Nación (PGN) se centre en el bienestar de las niñas y niños apoyando la ejecución de las sentencias para mejorar la situación alimentario nutricional de las familias y no apelar a la institucionalizar a los menores.
- Sensibilizar a los servidores públicos como sujetos de derecho y representantes de los titulares de obligaciones para reducir la estigmatización ejercida sobre las familias, especialmente a las mujeres responsabilizándolas por la grave situación que actualmente atraviesan los niños, niñas y adolescentes recae sobre ellas.
- A las instituciones de derechos humanos y las organizaciones locales de monitoreo - especialmente la Asociación Nuevo Día - se les exhorta a continuar con la realización de acciones de monitoreo e incidencia que promuevan el respaldo a la vigencia de las sentencias así como la restitución de los derechos vulnerados.



DIRECTRIZ 8B

TIERRA

Carlos Wolfgang Krenmayr,

FUNDACIÓN TIERRA NUESTRA

“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.”

INTRODUCCIÓN

El área rural, es el espacio en dónde los niveles de pobreza, desnutrición y hambre son los más elevados, en dónde la exclusión, explotación y marginación se materializan de manera más concreta. Uno de los ejemplos más recientes de la explotación prevaleciente es la propuesta de definir salarios mínimos muy inferiores al monto de la canasta básica alimenticia, es decir, que no alcanza para la mínima alimentación necesaria para sobrevivir.

La tierra es uno de los principales bienes en Guatemala, siendo un país donde el sector agrícola es de gran importancia para la vida de grandes partes de la población. En este contexto, la madre tierra representa el territorio en dónde crece el alimento que difícilmente se puede obtener por otra vía, por ejemplo, por la insuficiente cantidad de empleo. A la vez, la madre tierra es el espacio en dónde se asegura la biodiversidad y la riqueza de fauna y flora.

A la vez, el área rural es el espacio en dónde se observa mayores disputas entre los diversos actores, unos que luchan por la sobrevivencia y soberanía alimentaria, y otros que apuestan a más espacios con mayores extensiones para extender la agro exportación de palma africana, caña de azúcar, banano, y otros cultivos que no alimentan a los guatemaltecos – en otras palabras: es un territorio en dónde se encuentran visiones de desarrollo y visiones de vida – visiones de recursos y visiones de bienes – naturaleza para ganancias y naturaleza para la vida – dos modelos, dos visiones que frecuentemente se enfrentan.

Es allí en dónde el Estado debe jugar el importante papel de definir las normas y políticas que aseguren legalidad y justicia social en cuanto al bien de la tierra. Similar a recursos como el agua, entre otros, debe priorizar la vida de la población y la colectividad, ante las ganancias económicas particulares. El Estado debe definir y velar por el cumplimiento de reglas que le aseguren a las poblaciones marginadas el acceso a tierra con una visión integral, a lograr espacios productivos y reproductivos saludables y con buenos resultados. En el caso guatemalteco, se cuenta con un fundamento que debe guiar el diseño de las políticas públicas, los Acuerdos de Paz, apuestas a una convivencia pacífica y con justicia social, entre los diversos sectores de la sociedad.

La presente Directriz 8b “Tierra” analiza las políticas públicas que han sido propuestas, definidas o aprobadas en el último año – entendiéndose el ejercicio del monitoreo con enfoque en los sucesos en el transcurso del año 2014. En el presente caso, se revisa al seguimiento a la iniciativa de Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral, conocida

como “4084”, la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI) así como el plan para su implementación. Además se describe y analiza la recién aprobada Política Agraria, sus alcances y límites. La revisión de resultados concretos se concentra en las actividades el Fondo de Tierras y especialmente del mandato de acceso a tierra. La directriz considera también la recurrente disputa entre el modelo empresarial y el modelo de las economías campesinas, que frecuentemente culmina en conflictos sociales, sobre tierras, sobre agua y otros recursos. Lamentablemente esta disputa no respeta los derechos humanos ni defensoras y defensores de derechos humanos – a quienes se les ha atacado en el año 2014 mucho más que años anteriores – reflejo de la debilidad del proceso de paz. Al final de la directriz se ofrecen conclusiones y recomendaciones.

I. MARCOS NORMATIVOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS

El año 2014 es el tercer año de la administración del presidente Otto Pérez Molina y según valoraciones recurrentes, el tercer año de gobierno es el último año para lograr cambios, ya que el último año, el cuarto año, se caracteriza por ser año electoral lo que impide respaldos políticos para reformas significativas, entonces, prevalece el interés de cada actor político partidista por de perfilarse por encima de todo los demás. Aún así, el gobierno no logró en el 2014 aprobar la Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral, iniciativa número 4084, sus actuaciones se limitan a nivel de políticas públicas con estrechos vínculos a programas del propio gobierno.

II. INICIATIVA DE LEY DEL SISTEMA NACIONAL DEL DESARROLLO RURAL INTEGRAL

Una de las demandas más importantes desde hace mucho tiempo es la aprobación de un marco normativo a favor de los pueblos y poblaciones que viven en el área rural. La exigencia general de acabar con exclusión y discriminación, se ha concretizado en la **iniciativa de ley número 4084** que propone aprobar la **Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral**, popular llamada “Ley DRI” o sólo “4084”. A pesar de contar con el dictamen favorable de la Comisión Legislativa de Agricultura, Ganadería y Pesca, a pesar de haber sido analizado ampliamente en dos momentos – en el 2010 en la Mesa de Reactivación Económica, Desarrollo Rural y Pueblos Indígenas, y en el 2012 en las audiencias públicas en el Congreso de la República – sin embargo, la iniciativa que propone un marco institucional adecuado para el reconocimiento de los derechos de campesinos e indígenas en el área rural, ha enfrentado retos significativos y vetos de sectores económicos poderosos – principalmente de la Cámara del Agro – que se oponen al reconocimiento de derechos humanos y la mejora estructural de las condiciones de a quienes se les explota desde hace siglos, su fuerza laboral, de tierras, territorios y bienes naturales.

En el 2014 hubo varios **momentos significativos para movimientos y dinámicas sociales**, algunos también con relación a la iniciativa 4084. Uno importante movilización social se dio en el marco de la **Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales**, también conocido como "Ley Monsanto". La referida normativa tenía la finalidad de proteger "obteniciones vegetales", estableciendo mecanismos comparables a propiedades industriales, para proteger los intereses económicos de los "inventores". A la vez, consideraba la "ingeniería genética" como una fuente para los vegetales a proteger, es decir, abría la puerta para el reconocimiento y la protección de transgénicos⁵⁴. En agosto y septiembre 2014 creció un fuerte rechazo popular a la norma, incluyendo medios de comunicación masiva. Las movilizaciones recurrentes en diversos lugares del país fueron impulsadas por autoridades indígenas y comunitarias de Sololá, así como, muchas organizaciones y colectivos sociales.

El rechazo popular creció a niveles que obligaron al Congreso de la República de derogar la normativa, lo que creó expectativas en los movimientos sociales, campesinas e indígenas, y se posicionaron **agendas legislativas priorizadas desde expresiones sociales y campesinas**. Se demandaron la derogatoria de leyes como la Ley de Control de las Telecomunicaciones Móviles en Centros de Privación de Libertad y Fortalecimiento de la Infraestructura para Transmisión de Datos ("Ley Tigo", Decreto Número 12-2014), la Ley para la Circulación por Carreteras Libre de Cualquier Tipo de Obstáculo ("Ley de Túmulos", Decreto Número 8-2014), entre otras. Y se exigió la aprobación de otras leyes: la Ley de Medios de Comunicación Comunitaria (iniciativa 4087), Ley de Lugares Sagrados de los Pueblos Indígenas (iniciativa 3835), Ley Nacional de Juventud (iniciativa 3896), entre estas la Ley del Sistema Nacional del Desarrollo Rural Integral (iniciativa 4084). Hubo paros populares de dos a tres días en muchos lugares del país.

En el marco de las manifestaciones y marchas de varios días se posicionó la iniciativa 4084 como demanda principal ante la institucionalidad estatal. Sin embargo, las **autoridades del Congreso de la República no atendieron la demanda** como se hubiera esperado: en reuniones con bancadas y con la Junta de Jefes de Bloques, legisladores se expresaron a favor de la aprobación de la Ley DRI, mientras que en la práctica alargaron las agendas y el día de la supuesta aprobación de la iniciativa de ley, la Junta Directiva del Congreso levantó la sesión antes de tiempo, a pesar de haber contado con el quórum necesario para su aprobación. De ahí, la iniciativa 4084 ya no volvió a estar en la agenda en el Organismo Legislativo. Tras el primer intento en noviembre 2012, el septiembre 2014 ya fue el segundo momento que los legisladores no le dieron trámite a la ley a pesar manifestado voluntad política de hacerlo.

Actualmente la iniciativa de ley 4084 cuenta con dictamen favorable de la Comisión Legislativa de Agricultura, Ganadería y Pesca. En 2012, el diputado oficialista Oliverio García Rodas ingresó al Congreso de la República un conjunto de **34 enmiendas de ley**. Desde las organizaciones campesinas se aprecia como aceptables algunas reformas propuestas mientras que otras propuestas de enmiendas se rechazan claramente. El siguiente cuadro muestra posturas campesinas ante las enmiendas. Otro grupo de enmiendas no mencionadas en el cuadro representan pequeños retrocesos relativos a la iniciativa de ley inicial.

54 Para mayor información sobre la Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales, Decreto Número 19-2014, léase la "Directriz 8D: Recursos genéticos para la alimentación y la agricultura".

Cuadro No. 11
Posturas Campesinas Ante Enmiendas a la 4084

Enmiendas aceptadas	Enmiendas NO aceptadas
<ul style="list-style-type: none"> Redacción aclara la participación del CONADUR en la definición de PNDRI. La creación del Ministerio de Desarrollo Rural Integral (MINDRI) por medio de una reforma a la Ley del Organismo Ejecutivo. La estructuración de los programas del MINDRI en programas y subprogramas. Una cuota presupuestaria a favor del MINDRI, igual al MAGA. Recursos financieros de MINDRI, entidades del Sistema Nacional de Desarrollo Rural Integral no pueden ser objeto de transferencias presupuestarias. Consejo de Participación y Auditoría Social. Se incluyó la participación de dos representantes de las organizaciones de mujeres indígenas y campesinas antes era de una persona; se impulsa participación paritaria entre hombres y mujeres. 	<ul style="list-style-type: none"> Se pretende eliminar la aspiración de lograr cambios significativos por medio de la Política Agraria, proponiendo la siguiente redacción: "...mediante programas especiales y legislación adecuada, promoverá la transformación de la estructura de la tenencia y el uso de la tierra...". Limita políticas económicas a la política fiscal y política comercial. En el Consejo de Participación y Auditoría Social se pretende incluir un vice ministerio del MINDRI, lo que contraviene el carácter social. Se pretende eliminar representante de organizaciones ambientales.

Fuente: Elaboración propia.

En resumen, la iniciativa de ley DRI tiene positiva recepción en grandes mayorías de la población que tienen siglos de aspirar justicia social y contribuir a poner fin a exclusiones y opresión. La iniciativa elaborada de manera colectiva ha pasado diversos mecanismos que permitieron escuchar a diversas posturas. De las enmiendas de ley presentadas, algunas podrían servir a mejorar el texto normativo, mientras que otras atentan en contra su espíritu, los principios y valores de la Ley DRI, aún así tiene detractores. **Urge la aprobación de la 4084** con las enmiendas aceptables para asegurar un sólido marco normativo estatal a favor del desarrollo rural integral de las economías campesinas.

III. POLÍTICA NACIONAL DE DESARROLLO RURAL INTEGRAL (PNDRI)

Además de la iniciativa de ley 4084, desde el año 2009 se cuenta con la **Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (PNDRI)** aprobada a través del Acuerdo Gubernativo 196-2009 que tiene el objetivo de *“Lograr un avance progresivo y permanente en la calidad de vida de los sujetos priorizados en la presente Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y, en general, de los habitantes de los territorios rurales, a través del acceso equitativo y uso sostenible de los recursos productivos, medios de producción, bienes naturales y servicios ambientales, para alcanzar el desarrollo humano integral sostenible en el área rural.”* Tras pocos meses de haber asumido el gobierno, en mayo 2012 el Ejecutivo anunció la implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral y presentó un “Plan para Activar y Adecuar la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral Acuerdo Gubernativo Número 196 - 2009”.

Para ello, un año y medio más tarde, en septiembre 2013 el gobierno presentó el **Plan para la Implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (Plan PNDRI)**. El referido documento todavía sufrió algunas modificaciones posteriores a modo que el plan vigente es del 26 de febrero 2014. Se elaboró *“con el criterio de ir de lo simple a lo complejo, de lo que se está haciendo ahora a lo que debe hacerse”*, entendiéndolo de manera realista y con visión de futuro. Tiene el objetivo general de: *“Operativizar la Política Nacional de Desarrollo Rural, PNDRI, garantizando la coordinación y coherencia en las intervenciones sectoriales que la conforman y la articulación de las mismas en los territorios, para que se logre alcanzar el objetivo general de dicha política.”*

El Plan PNDRI se da en correspondencia con la PNDRI y como parte del Plan Hambre Cero. Sus horizontes son de corto plazo (el actual gobierno), de mediano plazo (el próximo gobierno) y a largo plazo (logrando una intertemporalidad de la PNDRI). Son principios del plan: integridad, Equidad, Coordinación complementariedad y sinergia, Eficiencia, Acción inter y multisectorial, Gobernanza y descentralización, Participación, así como, la Orientación hacia resultados y reducción de desigualdades en el área rural.

El Plan prioriza a los **“territorios de la gente”**. Concibe el espacio rural como modo de vida, expresión social integral para la sobrevivencia y la vida. En primer nivel de priorización territorial el Plan enfoca los problemas estructurales de hambre y desnutrición en los 166 municipios priorizados según Censo de Talla 2008/09 – el alcance el Plan Hambre Cero. El segundo criterio guía hacía mancomunidades como formas asociativas intermunicipales. En un principio, de noviembre 2013 a diciembre 2014, se consideran 13 mancomunidades de 93 municipios. Los restantes 4 mancomunidades de 26 municipios, más 62 municipios adicionales del Pacto Hambre Cero se toman en cuenta en una segunda fase, en el año 2015. En una tercera y cuarta fase, de los años 2016 y 2017 se incorporarán los restantes municipios.

El Plan PNDRI se concretiza a través de líneas estratégicas, los así llamadas **“7 caminos del Desarrollo Rural Integral”**. Cada uno de los 7 caminos tiene su objetivo, sus resultados, intervenciones esenciales, así como, programas y proyectos específicos. El siguiente cuadro muestra las intervenciones esenciales previstas para los 7 caminos.

Cuadro No. 12
Posturas Campesinas Ante Enmiendas a la 4084

Caminos	Intervenciones Esenciales
El camino campesino	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Ampliar la cobertura de PAFEC en términos de usuarios y opciones programáticas planteadas desde los territorios. ⊙ Reformular la política agraria, en el marco constitucional vigente y los contenidos de las "Directrices Voluntarias sobre la Gobernanza de las tenencia de la tierra, la pesca y los bosques" y el "Desarrollo de Comunidades Agrarias". ⊙ Desarrollo del Plan Nacional de Adaptación y Mitigación al Cambio Climático enfocándolo al sujeto priorizado. ⊙ Implementar el Fondo Nacional de Cambio Climático, donde el 80% se asigna para la adaptación del sujeto priorizado.
El camino del emprendimiento e inversión para la generación de empleo	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Convertir el empleo, al que tenga acceso el sujeto priorizado, en empleo masivo, decente y formal. ⊙ Programas estatales diseñados desde lo local para la reforestación masiva con contratación de mano de obra, para la resiliencia al cambio climático y la generación de empleo.
El camino de la inclusión social	<ul style="list-style-type: none"> ⊙ Salud: garantizar la oferta e incrementar la demanda de servicios de salud en el primer nivel de atención por parte de poblaciones menores de 500 habitantes y garantizar la gestión integral de los recursos hídricos para el acceso y uso sostenible por parte del sujeto priorizado. ⊙ Educación: elevar la cobertura del nivel secundario, para superar la brecha existente desde el nivel primario. ⊙ Asistencia y promoción social: regularizar los desembolsos de las transferencias monetarias condicionadas (seis al año, según cronograma), garantizando el cumplimiento de las corresponsabilidades agregando la capacitación en agroforestería familiar y adaptación al cambio climático y los temas de corresponsabilidad.

Caminos	Intervenciones Esenciales
El camino de los caminos	<ul style="list-style-type: none"> Construir caminos rurales observando las directrices ambientales y del cambio climático.
El camino del empoderamiento socio político	<ul style="list-style-type: none"> Garantizar la presencia protagónica e incidente de las organizaciones comunitarias y/o campesinas en el Sistema de Consejos de Desarrollo, particularmente a nivel municipal y en la gestión territorial de la PNDRI.
El camino del diálogo y la concertación	<ul style="list-style-type: none"> Hacer vinculantes los acuerdos alcanzados mediante la concertación para la acción.
El camino de la luz y la energía	<ul style="list-style-type: none"> Promover inversiones hidroeléctricas y otras energías renovables con esquemas de coparticipación comunitaria, garantizando la producción de beneficios directos para las poblaciones locales, implementando medidas y prácticas de mitigación y adaptación al cambio climático. Diseño e implementación del Plan Nacional de energía para la Producción y el consumo, así como programas y proyectos de reducción de emisiones de gases de efecto invernadero.

Fuente: elaboración propia, a partir del Plan para la Implementación de la PNDRI.

Respecto a la ejecución del plan y el modelo de gestión se subraya la importancia de la competencia de coordinación, es decir, debe superar una simple concurrencia en el territorio de acciones desarticuladas. Se contemplan tres niveles: macro, meso y nivel concreto de coordinación. Además, una estructura de conducción estratégica y una estructura de operativización territorial, la cual, entre otros actores, se basa en así llamados Núcleos de Gestión Territorial (NGT), lo que pueden ser mancomunidades u otras formas de definición territorial.

El **análisis del Plan para la Implementación de la PNDRI** a la luz de la PNDRI refleja que algunos temas se quedan más cortos que lo inicialmente previstos en las políticas públicas consideradas en la PNDRI o fueron omitidas, como por ejemplo, la Política Laboral, la Política de Participación Social y Desarrollo Político. A la vez, se introdujeron temas de interés de la administración actual, por ejemplo, el "camino de los caminos", el "camino de la luz y energía". Preocupa especialmente que las iniciativas de políticas en tema DRI se planteen de

una manera muy modesta. Es de esperar y evaluar en la práctica si la implementación del Plan PNDRI a través de las mancomunidades es funcional o no. En todo caso, las vinculaciones del Plan PNDRI con el Plan Hambre Cero y el PAFFEC constituyen un riesgo que el plan quede sólo como otro documento más que pase al olvido con un nuevo gobierno, a partir de enero 2016.

IV. POLÍTICA AGRARIA

Uno de los principales compromisos a favor del desarrollo rural integral es la aprobación e implementación de una **Política Agraria**. En octubre 2014 se publicó la Política Agraria en el Diario de Centroamérica, por medio del Acuerdo Gubernativo 372-2014. Con la aprobación se concluyó la tarea iniciada por Dr. Adrián Zapata quién en el primer año de esta administración ocupó el cargo de Comisionado Presidencial para el Desarrollo Rural Integral y ahora ocupa la Secretaría Ejecutiva del Gabinete de Desarrollo Rural Integral. En el proceso de la elaboración se han efectuado varias reuniones con organizaciones campesinas, indígenas y sociales para recibir sus observaciones respecto a diversas versiones que antecedieron la recién aprobada política.

Esta parte de las actuales políticas de la institucionalidad agraria, prevé algunas funciones adicionales para la institucionalidad agraria existente (por ejemplo, FONTIERRAS y Secretaría de Asuntos Agrarios –SAA–), que requieren de presupuestos específicos y enumera un listado de demandas de legislación que se originan en los Acuerdos de Paz, así como en las justas demandas campesinas e indígenas. Según el gobierno, el documento aprobado se fundamenta en diversas normativas nacionales e internacionales, se enfatiza en el “Plan Nacional de Desarrollo K’atun: Nuestra Guatemala 2032”, además se vincula con el eje de Desarrollo Rural Sustentable del Pacto Hambre Cero. El documento de la Política Agraria parte de un diagnóstico de la situación agraria prevaleciente y factores que justifican la política. El planteamiento prevé el marco general de la política: concepto, visiones, relación e interdependencia entre lo agrario y lo rural, papel del Estado, mercado, participación social y de la mujer, así como un marco estratégico con 4 ejes, 15 estrategias y 41 instrumentos.

En los siguientes párrafos se describe más detenidamente la nueva Política Agraria que es una de las 11 políticas sectoriales mencionadas en la PNDRI. Se describe de carácter multisectorial basada en el planteamiento gubernamental de “las dos puertas” del desarrollo rural, entendiéndose como *“inversiones privadas en territorios rurales e impulso de la economía campesina”*. A la vez, reconoce como **sujeto priorizado a la “economía campesina y, por tanto, a la población en condición de pobreza, pobreza extrema y con altos índices de desnutrición”**. Busca que los campesinos en condiciones de infra subsistencia y subsistencia se incorporen a mercados, a la vez, preserven la cultura propia del modo de vida campesino e indígena y alcancen el buen vivir. Expresa que *“la tierra en sí misma no es suficiente para generar crecimiento económico y desarrollo humano integral”* sino requiere de otros activos productivos como medios que impulsan el desarrollo rural: conocimientos, organización social, tecnología, tierra, recursos naturales, infraestructura, recursos financieros, entre otros,

así como necesidades básicas: la educación, la salud, vivienda, etc. Se refiere a comunidades agrarias y dinámicas agrarias, superando así planteamientos de fincas, empresas o empresas campesinas. Se conceptualiza la sostenibilidad como una manera *“que el uso de los recursos naturales y sociales por parte de la comunidad, no compromete las formas de vida de las generaciones posteriores”*.

Para lograr la equidad de género, la Política Agraria plantea medidas afirmativas favorables a las mujeres. La política conceptualiza el mercado como *“una construcción social que se basa en los principios de oferta y demanda que regulan los precios, debe estar sujeto a control para evitar que se ‘inflen’ artificialmente los precios”*; en otra parte del documento plantea que *“el mercado debe verse como instrumento para el desarrollo, el cual puede aportar para lograr el beneficio social”*. La Política Agraria se conceptualiza como un componente fundamental del ordenamiento territorial.

La Política Agraria se orienta en los siguientes **criterios**: la Política Agraria para el desarrollo rural integral; El Estado como promotor del desarrollo; El mercado como estrategia del desarrollo; Coadyuvar a que la economía campesina de infra subsistencia y subsistencia alcance niveles excedentarios; Participación social.

Son **principios** de la Política Agraria: dignidad humana, No discriminación, Consulta y participación, Integralidad y sostenibilidad, Equidad de género, Transparencia, Rendición de cuentas, Justicia social, así como, Multiculturalidad e interculturalidad (entendiéndose así: *“Se reconoce y respeta la multiculturalidad y se promueve la interculturalidad para lograr el pleno respeto a los derechos de los pueblos que conforman la nación guatemalteca”*).

Objetivo general de la Política Agraria es de *“Transformar la situación agraria de Guatemala, en busca de la democratización del acceso a la tierra y con el fin supremo de la realización del bien común, observando la primacía de la vida humana, la libertad, la justicia, la paz, la integridad, la seguridad y el desarrollo humano integral de las personas. La atención se centra en el sujeto priorizado de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral, en un marco de respeto escrupuloso al marco constitucional vigente.”* Son **objetivos específicos** de lograr acceso a tierra para comunidades o grupos de familias organizadas sin tierra en situación de pobreza, priorizando a mujeres; Fortalecer la atención y resolución de conflictos agrarios; Lograr la certeza y seguridad jurídica sobre la propiedad, posesión y tenencia de la tierra; Facilitar el acceso a otros activos productivos que incentiven la economía campesina, principalmente la agricultura familiar, para garantizar la seguridad alimentaria y promover actividades sostenibles y competitivas, posibilitando su vinculación al mercado nacional e internacional.

La Política Agraria conceptualiza la **tutelaridad del Estado** para evitar enajenación y ventas forzosas de tierras adjudicadas, especialmente aquellas a precios sociales o gratuitamente. Se busca evitar que sea objeto de transacciones comerciales en un tiempo establecido, por ejemplo, bajo la figura de patrimonio familiar, patrimonio colectivo u otras formas culturalmente pertinentes.

El **marco estratégico** plantea los siguientes cuatro ejes y 15 estrategias:

Eje 1. Acceso a la tierra

- a. Compraventa de tierra y arrendamiento sin y con opción a compra.** Fondo de garantía crediticia para la compra y arrendamiento de tierras, Compra de activos extraordinarios de bancos y otras entidades financieras, Tratamiento de la deuda agraria.
- b. Adjudicación gratuita.** En calidad de propiedad o usufructo a favor de grupos de mujeres organizadas, comunidades y población en situación de vulnerabilidad y alto riesgo, en condición de pobreza y pobreza extrema, a manera individual, en patrimonio familiar, adjudicación colectiva y a grupos organizados. El usufructo es de no menos de 5 años con la posibilidad que luego se otorgue la propiedad definitiva. Derechos de propiedad sólo podrán traspasar en calidad de herencia. El Estado ejercerá la tutela y tendrá la reserva de dominio sobre las mismas. Para ello se formará un banco de tierras nacionales, conformado por: tierras de la nación, tierras recuperadas por el Estado, tierras adquiridas por el Estado vía compraventa y bienes inmuebles extinguidos mediante la Ley de Extinción de Dominio. Es necesario la revisión de la legislación vigente del FONTIERRAS y contar con fondos.
- c. Acceso a tierra para mujeres.** Medidas afirmativas para garantizar el acceso pleno de las mujeres a la propiedad, copropiedad, tenencia y usufructo de la tierra, incluyendo acceso a otros activos productivos.
- d. Transformación del colonato a economía campesina.** Con ello se aspira concluir relaciones de producción pre capitalista, anacrónico y semi feudal de servidumbre que violan flagrantemente los derechos humanos de los campesinos. Según la Política Agraria, es responsabilidad del Estado de generar convenios entre el Estado, patrones y colonos, que no haya menoscabo de derechos laborales, y que el Estado proporcione las inversiones en infraestructura productiva.
- e. Medidas para fomentar el uso racional de la tierra.** Ordenamiento territorial, particularmente para la disponibilidad de tierras para la producción de alimentos. Impuesto territorial con tasa impositiva que atiende criterios de progresividad de acuerdo a la capacidad productiva y extensión de los inmuebles que sean afectos.

Eje 2. Resolución de conflictos agrarios

- a. **Implementación de métodos alternos para la resolución de conflictos.** Negociación, mediación y conciliación, arbitraje agrario.
- b. **Procesos administrativos.** Asistencia legal gratuita incluyendo acompañamiento legal y representación legal, procuración, servicios notariales, asesoría en cuestiones administrativas. Articulación de la Secretaría de Asuntos Agrarios con el Organismo Judicial, Ministerio Público, Consejo Nacional de Áreas Protegidas – considerando la figura de usufructo para evitar que se enajenen las propiedades.
- c. **Restitución de derechos, compensación y adquisición de tierras para conflictos de alto impacto.** Programa para restitución de derechos de tierras y compensación, Mecanismo de adquisición de tierras para la resolución de conflictos de alto impacto. Reemplaza el extinto mecanismo por vía de SAA y el hoy extinto FONAPAZ, cambiado por una coordinación entre SAA y FONTIERRAS.
- d. **Procesos judiciales.** Acompañamiento a casos cuya resolución se tramite por la vía judicial.
- e. **Prevención de conflictos.** Investigación agraria para prevenir la agudización o surgimiento de nuevos conflictos agrarios. Aplicación de los mecanismos de consulta, en el marco del Convenio 169 de la OIT, lo que *“promoverá[-] que el aprovechamiento de los recursos naturales reporte beneficios a las comunidades y privilegien los intereses del país”*.
- f. **Resolución de conflictos a través de derecho consuetudinario.** Sistema jurídico de los pueblos indígenas, en caso que conflictos relativos a la tierra que involucren a miembros de una misma comunidad o entre comunidades.
- g. **Tratamiento de las ocupaciones de tierras.** Investigación histórica, registral y catastral cuando reclamen derechos históricos o derechos adquiridos sobre las tierras en disputa. Se elaborará protocolos de desalojos. Desalojos sólo se aplican si son determinados en procesos judiciales, observando el debido proceso. A las personas desalojadas se les brindará *“las condiciones básicas para vivir dignamente, así como acceso a la tierra y otros recursos productivos...”*.

Eje 3. Certeza y seguridad jurídica

- a. **Fortalecimiento de sistemas tradicionales de tenencia y gestión comunal de la tierra.** Se requiere de una Ley de Regularización de la Tenencia de la Tierra, la cual debe reconocer tierras comunales y de pueblos indígenas, sus sistemas de tenencia y gestión. Oficinas Municipales de Administración de Tierras, como parte de las OMP, deben mantener actualizados los catastros municipales.

- b. Legislación y jurisdicción agraria.** Con el proceso catastral surgen a la luz pública conflictos por problemas de superposición, excesos y otras irregularidades que no pueden resolverse por vía penal o civil, se requiere de las siguientes normativas e instituciones: Código Agrario y Código Procesal Agrario, Juzgados, tribunales y salas agrarias, Fiscalía Agraria, Procuraduría Agraria, Registro de Información Catastral fortalecido técnicamente para acelerar el proceso catastral, Modernización del Registro General de la Propiedad (RGP), Mecanismos para la reducción de costos de transacción en el RGP, Sistema de integración del Registro General de la Propiedad – Registro de Información Catastral.

Eje 4. Acceso a otros activos productivos

- a. Promoción de la economía campesina y aporte a la competitividad sistémica de los territorios rurales a la economía nacional.** Diagnósticos rurales participativos de la economía campesina, Fortalecimiento del Sistema Nacional de Extensión Rural (SNER), Consolidación del Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFFEC), Fortalecimiento de los sistemas de generación de tecnología y de información de mercados; Subsidios, créditos y seguro agrícola; Impulso a las cooperativas agrícolas, pecuarias, artesanales y otras formas de organización comunitaria; Fortalecimiento de los sistemas de abastecimiento alimentario local y manejo post cosecha; Alianzas público-privadas: promover cadenas de valor rural para la generación de condiciones de acceso al mercado nacional e internacional; Normativa para el acceso, uso, aprovechamiento y conservación del agua; Crear y fortalecer las capacidades comunitarias en las etapas de prevención, mitigación y respuesta a las amenazas naturales.

Para implementar las líneas estratégicas se prevé una adecuación institucional que le reconoce a la Secretaría de Asuntos Agrarios (SAA) el papel rector en materia agraria. Se contempla la creación del Gabinete Agrario que se integra por diversas entidades (Presidencia de la República, MAGA, SAA, FONTIERRAS, RIC, Registro General de la Propiedad (RGP), CONAP, INAB, OCRET e IGN). Además se propone constante seguimiento y monitoreo a través de Sistema de Investigación y Monitoreo Agrario (SIMA) como parte de la SAA. Y se creará el Consejo de Participación y Auditoría Social para monitoreo y fiscalización de la implementación de la Política Agraria, y para formular recomendaciones.

El **análisis de la Política Agraria** puede realizarse de diversos niveles y formas. Hay observaciones concretas a **nivel de detalles sobre lo planteado** que podría ser perfectible: por ejemplo, que se propone una normativa que regula el tema del agua, pero no se prevé el abordaje de gobernabilidad ambiental, ni se considera la participación del Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales (MARN) en los diversos mecanismos.

A manera global, se trata de una **política agraria de carácter neoliberal**: parte de la estrategia de “Las Dos Puertas”, considera los agentes económicos privados (empresas) como contribuyentes al desarrollo, se entiende al mercado como estrategia de desarrollo, apuesta al crecimiento económico, prioriza un mercado de tierras dinámico, fuerte y consolidado; plantea multiculturalidad e interculturalidad neoliberal que parte de una unidad de la nación; consultas comunitarias promoverán que el aprovechamiento de los recursos naturales reporte

beneficios a las comunidades y privilegien los intereses del país. Ciertamente menciona también temas adicionales, no necesariamente neoliberales, como tierras de comunidades y pueblos indígenas, el sistema jurídico de los pueblos indígenas y otras cuestiones. Sin embargo, en el fondo es de corte neoliberal.

Finalmente el análisis podría enfocarse en la **viabilidad de lograr la implementación de la Política Agraria**: cabe recordar que la Política Agraria se aprobó a finales del tercer año del gobierno de turno, es decir, en un momento que la iniciativa de ley para el presupuesto 2015 del Estado ya estaba en el Congreso de la República y todo está alistándose para el año electoral. Es poco probable que en el año electoral se tomen aquellos ajustes que podrían realizarse desde el gobierno. Y es mucho menos probable aún que se logre la aprobación del listado de normativas que habría que aprobarse en el Congreso de la República – ciertamente sorprende que la Política Agraria no se refiere en ningún momento a la iniciativa número 4084, Ley DRI, ni a la propuesta de constituir el Ministerio de Desarrollo Rural Integral. A la vez, las vinculaciones de la Política Agraria a programas del gobierno actual como Plan Hambre Cero y PAFEC, ponen en riesgo la perduración de la política en el próximo gobierno.

En resumen, la Política Agraria parece bien redactada para una política de corte neoliberal, más sin embargo, no parece responder adecuadamente a la sociedad plurinacional de Guatemala. Muchos temas planteados en la Política requieren de profundas modificaciones al marco legal, cuestión débil del actual gobierno. Sin estos ajustes únicamente se podría seguir implementando los programas gubernamentales, los que corren el riesgo de clientelismo político debido al año electoral. En todo caso existe el riesgo que la Política Agraria no sobreviva el cambio de gobierno en enero 2016. Corriendo la misma suerte que el plan que implementa la PNDRI.

V. PRINCIPALES DINÁMICAS DE LA INSTITUCIONALIDAD AGRARIA

Los resultados de las normas macro deben analizarse a niveles más concretos. Las normas y políticas antes descritas, por ser novedosas, todavía no se han materializado en resultados concretos, sin embargo, deben analizarse resultados de programas existentes. En la Directriz 3 “Estrategia” se analiza el Plan Hambre Cero y el Programa de Agricultura Familiar para el Fortalecimiento de la Economía Campesina (PAFEC), siendo estas las principales apuestas del actual gobierno en tema de desarrollo rural integral. En el presente apartado se analizan los resultados del gobierno en materia de acceso a tierra, así como, la problemática de los ataques a defensores de derechos humanos, siendo este una dimensión vinculada a la conflictividad existente en el país.

VI. POLÍTICAS PÚBLICAS PARA EL ACCESO A TIERRA

Guatemala sufre estructuralmente de una inequitativa distribución de la tierra, la cual, en parte, tiene raíces históricas en políticas coloniales, liberales, de conflicto armado y otros más. A la vez, tiene causas del presente, en las más recientes olas de acaparamiento de tierras a favor de cultivos agroindustriales, especialmente de palma africana y caña de azúcar. Aún careciendo de una versión actualizada del Censo Nacional Agropecuario, es de suponer que las concentraciones de tierra no se hayan superado significativamente desde el último Censo Nacional Agropecuario 2003. Es ahí donde el acceso a tierra debería jugar un papel fundamental en el acceso de campesinos e indígenas al recurso tierra para la producción de su alimentación, en contra de hambre y pobreza.

La principal legislación vigente en materia de acceso a tierra es la Ley del Fondo de Tierras (FONTIERRAS), aprobada en mayo 1999. Su planteamiento responde a lo contemplado en el Acuerdo Socioeconómico. Mientras que el texto de la norma tiene cierta amplitud, reconociendo tierras de diversos orígenes y otorgando montos mínimos de subsidios, en la práctica de 16 años (1998-2014), la institución responsable en la temática, el Fondo de Tierras (FONTIERRAS), se limitó a la implementación de acceso a tierra por vía del mercado.

Hasta el año 2012, el acceso a la tierra por vía del mercado significa que el FONTIERRAS redujera su papel a una entidad intermediara para el otorgamiento de créditos a favor de la compra de fincas para grupos campesinos e indígenas. La preocupación principal del FONTIERRAS, el tema financiero, se acompañó sólo de muy pocos esfuerzos complementarios, la mayoría con considerables debilidades: pocos subsidios que no alcanzaron para estimular la productividad, asistencia técnica no apropiada con experimentos y resultados problemáticos, falta de servicios básicos (por ejemplo vivienda, centros de salud, infraestructura social), sobrevaloración de tierra y otros factores. El conjunto de problemas implicó que desde el año 2002 la situación económica y financiera de los grupos que accedieron a la tierra estuvo en una situación crítica y su deuda impagable en sus condiciones. Durante una década de protesta social se exigió inicialmente la condonación completa de la deuda agraria, posteriormente se propuso un modelo 75-25, lo que significa que el Estado pagara el 75% del valor de las fincas y los campesinos el 25%. Finalmente en el marco de las exigencias y protestas del año 2012 el Estado reconoció la importancia de atender la “deuda agraria” con el FONTIERRAS. El siguiente cuadro muestra el preocupante monto total de deuda agraria a finales del año 2012 de Q 335 millones y la situación actual de Q 152.4 millones de pagos y ampliaciones de subsidios pendientes.

Cuadro No. 13
Estado y Deuda Agraria de Fincas Entregadas por FONTIERRAS
Años 2012 y 2014

Estado Actual	FECHAS					
	17/12/2014		23/12/2013		7/12/2012	
	Número de Casos	Deuda Agraria	Número de Casos	Deuda Agraria	Número de Casos	Deuda Agraria
Cancelado	152	0.00	137	0.00	123	0.00
Vigentes	29	12,717,085.92	19	10,293,736.91	30	27,283,413.28
En mora	22	24,931,619.68	45	76,126,660.22	75	216,637,260.50
En cobro administrativo	62	113,084,361.78	59	138,463,224.81	30	89,556,052.58
En cobro judicial	1	1,641,412.38	1	1,603,569.92	1	1,560,930.28
En activos extraordinarios	4	0.00	4	0.00	4	0.00
TOTAL GLOBAL	270	152,374,479.76	265	226,487,191.86	263	335,037,656.64

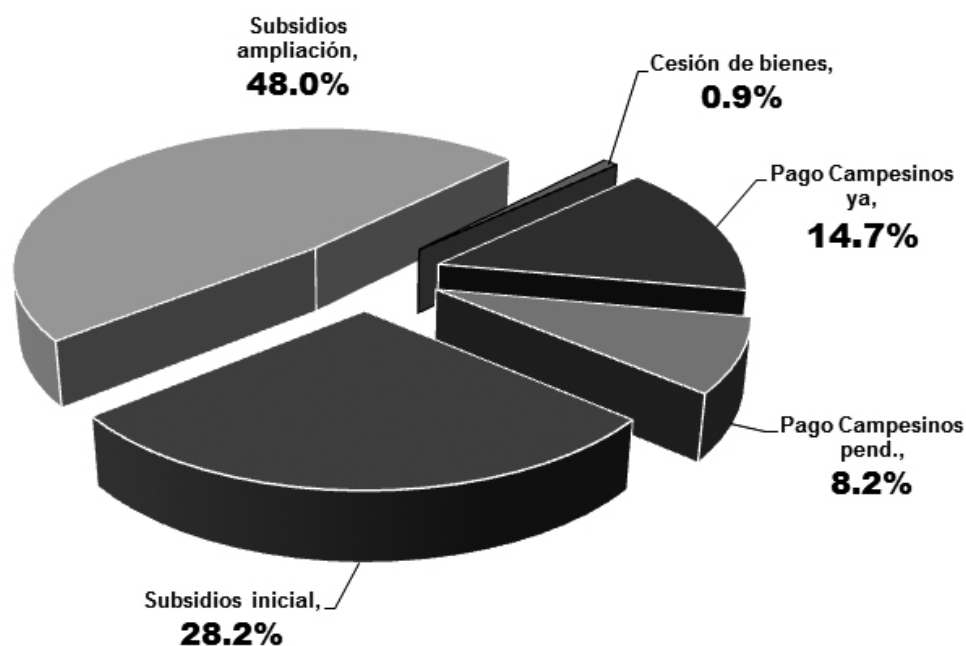
Fuente: Elaboración propia con información pública de FONTIERRAS, solicitudes número FT-UIP-197 del 19/11/2012, FT-UIP-218 del 10/12/2013 y FT-UIP-337 del 10/12/2014

A mediados del 2012 el FONTIERRAS inició una revisión de sus experiencias y planteó su **Agenda Estratégica Institucional 2012-2025** con cuatro ejes estratégicos: Acceso a la tierra para el desarrollo integral y sostenible, Regularización de procesos de adjudicación de tierras del Estado, Desarrollo de comunidades agrarias sostenibles, y el Fortalecimiento Institucional de FONTIERRAS para responder a aspiraciones y mandatos.

En septiembre y diciembre del 2012 se aprobó la **“Política de Reestructuración Social y Económica de la Deuda, del Programa de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras”** (Punto Resolutivo 104-2012 del Consejo Directivo del FONTIERRAS) y su respectivo Manual de Operaciones. Basado en la disposición de la Ley del FONTIERRAS que estipula un subsidio mínimo del valor de 26 salarios mínimos mensuales para trabajadores agrícolas, se contempló la ampliación de subsidios en diversas circunstancias: tierras no productivas (por ser áreas destinadas para infraestructura comunitaria, por ser áreas improductivas por inundación o pedregosidad, o por ser destinadas a la protección forestal y generación de servicios ambientales, entre otras). Por este mecanismo, el FONTIERRAS ajustó su papel de proveer acceso a tierra para campesinos en condiciones de pobreza y extrema pobreza, en vez de ser intermediario para créditos – a la vez, reconoció que no era factible recuperar la deuda agraria, habiendo un riesgo eminente de una serie de desalojos a beneficiarios del FONTIERRAS por deuda no recuperada.

Gráfica No. 8

Fuentes de Financiación de los Valores Totales de 83 Fincas del Programa Acceso a Tierra con Ampliación de Subsidio



Fuente: Elaboración propia con información pública de FONTIERRAS, solicitudes número FT-UIP-098 del 23/5/2013, FT-UIP-124 del 9/7/2013, FT-UIP-169 del 6/9/2013, FT-UIP-220 del 10/12/2013, FT-UIP-49 del 24/2/2014, FT-UIP-160 del 9/7/2014, FT-UIP-240 del 11/9/2014 y FT-UIP-305 del 5/11/2014.

En enero del 2013 se emitieron las primeras resoluciones para la implementación de la política de reestructuración. Hasta octubre 2014 se avanzó con un total de 83 puntos resolutivos que liberaron a campesinos e indígenas de su deuda agraria. El valor total de estas 83 fincas suma Q 357 millones. Mientras que inicialmente se recibieron Q 100.5 millones de subsidio a capital, al aplicar la política de reestructuración, se amplió el subsidio en Q 171.3 millones, según muestra el siguiente cuadro. En términos relativos, del valor total de las fincas, el Estado cubrió finalmente el 76.2 %, quedando bajo responsabilidad campesinos e indígenas de pagar el restante 22.9%; una de las fincas cedió terreno que represente el 0.9% del valor total de todas las 83 fincas.

Cuadro No. 14
Estado y Deuda Agraria de Fincas Entregadas por FONTIERRAS
Años 2012 y 2014

Motivos que Fundamenta Ampliación de Subsidios	Fincas	Ampl. Subsidio
Áreas destinadas a la protección forestal y generación de servicios ambientales	73	73.8%
Áreas para construcción de infraestructura comunitaria	81	15.6%
Áreas improductivas por pedregosidad	10	4.5%
Áreas improductivas por inundación	13	4.0%
Pago por cesión de bienes	2	1.7%
Otros motivos que fundamentan la ampliación de subsidios	6	0.4%
TOTAL DE FINCAS CON AMPLIACIÓN DE SUBSIDIO	83	100.0%

Fuente: Elaboración propia con información pública de FONTIERRAS, solicitudes número FT-UIP-098 del 23/5/2013, FT-UIP-124 del 9/7/2013, FT-UIP-169 del 6/9/2013, FT-UIP-220 del 10/12/2013, FT-UIP-49 del 24/2/2014, FT-UIP-160 del 9/7/2014, FT-UIP-240 del 11/9/2014 y FT-UIP-305 del 5/11/2014.

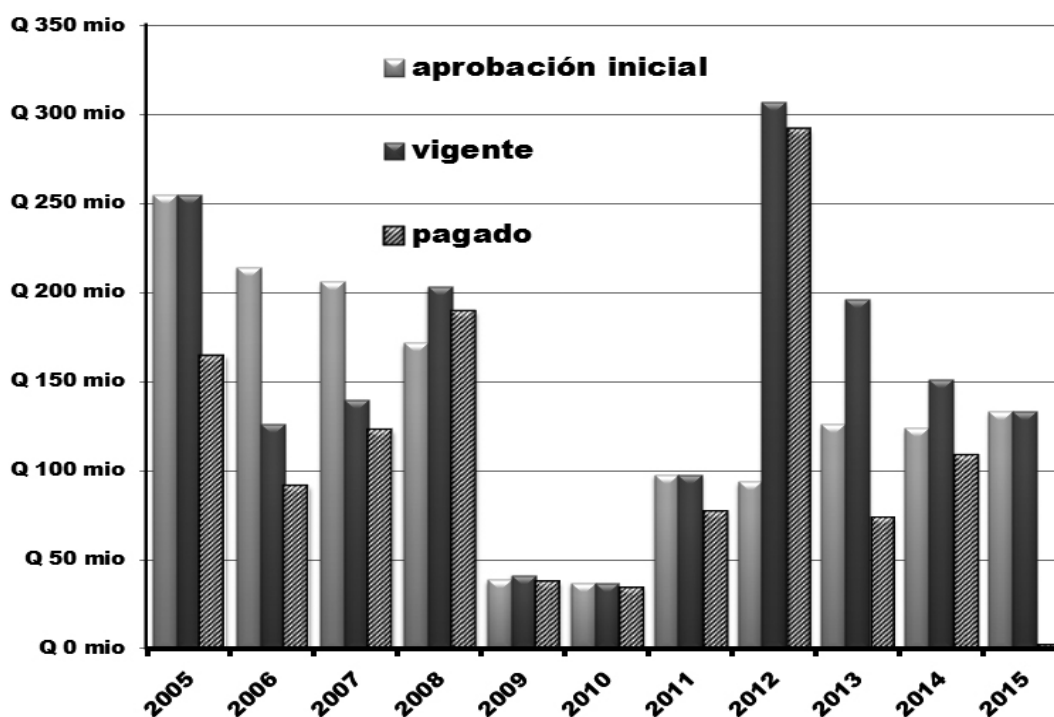
A pesar de las 83 ampliaciones de subsidio hasta el 14 de octubre del 2014, sin embargo, aún se registran 47 fincas accedidas colectivamente que aún no han logrado su punto resolutivo para la reestructuración de la deuda agraria, en otros palabras, no se han beneficiado con una ampliación de subsidio. Las referidas 47 fincas registran un saldo total a capital pendiente de Q 101,4 millones, la gran mayoría son fincas accedidas hace más de una década. Considerando que en el año 2013 se lograron 64 puntos resolutivos de reestructuración de deuda agraria y en el año 2014 hasta mediados de octubre sólo 19, entonces, preocupa el número de 47 fincas pendientes – tomando en cuenta que al actual gobierno ya sólo le queda un año, el año electoral. En referido contexto es inminente que el FONTIERRAS amplíe el plazo de la Política de Reestructuración Social y Económica de la Deuda, del Programa de Acceso a la Tierra del Fondo de Tierras para atender la totalidad de las consecuencias lamentables de sus políticas erróneas.

En enero 2013, el Consejo Directivo del FONTIERRAS aprobó la **“Política de Acceso a la Tierra vía Créditos Subsidiados”**, representando el siguiente paso para aplicar los resultados del diagnóstico de la Agenda Estratégica Institucional 2012-2025. La nueva política adopta un modelo que enfatiza en el carácter productivo del acceso a tierra, obliga que las tierras tengan características productivas (calidad de suelo, limita a 30% el área de bosque) y prevé el mecanismo de subsidios a capital, separado de subsidios para trabajo y alimentos. A la vez, se adapta las figuras legales para el acceso a tierra, incorporando como nueva figura la de la comunidad indígena o campesina, dejando sin considerar las copropiedades y comités.

Lamentablemente la referida Política de Acceso a la Tierra vía Créditos Subsidiados casi no ha sido llevada a la práctica, puesto que el **Estado no ha declarado el tema agrario y la tierra como un tema de urgencia nacional y preocupación principal del Estado**. En los últimos años el Estado no ha contemplado fondos para el tema de acceso a tierra. Ciertamente era necesario primero definir una ruta adecuada para la deuda agraria y reescribir la política de acceso a tierra, lo que sucedió principios del año 2013, sin embargo, desde entonces, las autoridades de Guatemala no han mostrado voluntad de implementar el acceso a tierra. En la administración actual del Otto Pérez Molina, al no considerar el “crédito agrícola” del año 2012 (con un monto de Q 210.3 mío) los presupuestos ejecutados por el FONTIERRAS, provenientes del presupuesto del Estado, han circulado entre Q 73.5 mío y Q 108.7 mío (véase siguiente gráfica).

Gráfica No. 9

Presupuesto del Estado Anualmente Transferido al FONTIERRAS



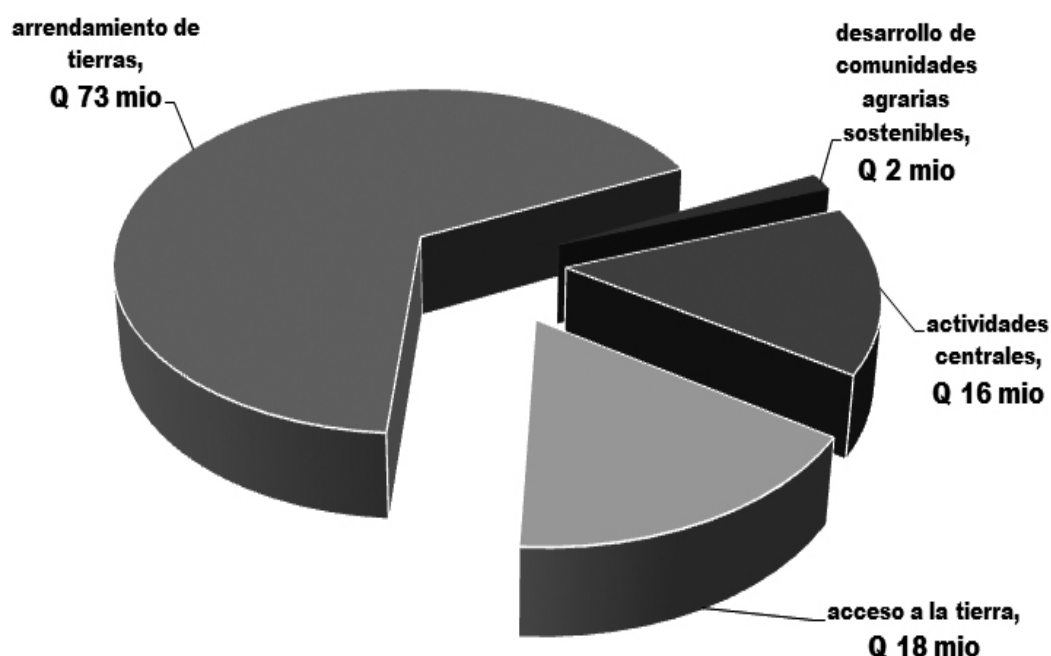
Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Fiscal, MINFIN.

Similar la situación en el año 2014: De un total de Q 150.8 millones de presupuesto vigente finalmente sólo se ejecutaron Q 108.6 mío – el rubro mayor se destinó para arrendamiento Q 72.6 mío, es decir, dos tercios del presupuesto transferido del Estado. El monto total del presupuesto destinado para atender a 69,849 familias en el programa de arrendamiento se

aumentó por fondos provenientes del fideicomiso “Fondo de Tierras Acuerdo de Paz”. El departamento con mayor número de beneficiados de arrendamiento es Huehuetenango (17%), seguido de Alta Verapaz (11.1%) y cuatro municipios con entre 7.2% y 8.8% - en orden descendente: Chimaltenango, El Quiché, Sololá y San Marcos.

Gráfica No. 10

**Presupuesto del Estado Transferido al FONTIERRAS,
Año 2014, Desglose por Programas.**



Fuente: Elaboración propia con datos del Portal de Transparencia Fiscal, MINFIN; Punto Resolutivo 05-2014 del Consejo Directivo de FONTIERRAS.

Las actuales agendas y las **pocas tierras entregadas a organizaciones campesinas e indígenas, corresponden principalmente a conflictos agrarios**, más no a acceso a tierra según urgido en los Acuerdos de Paz. Con mucha preocupación se observa que desde el punto de vista de organizaciones campesinas e indígenas, el acceso a tierra sólo puede lograrse al elevar las demandas a categoría de conflicto agrario.

La Ley del FONTIERRAS y la agenda de los Acuerdos de Paz previeron **diversos orígenes de las tierras para el acceso a tierra**, es decir, no sólo por vía del mercado con créditos, sean estos subsidiados o no. En la práctica, hoy en día todavía es responsabilidad de las organizaciones campesinas e indígenas de identificar posibles fincas para el acceso a tierra,

el papel del FONTIERRAS se limita a acompañamiento en algunos casos de requerirlo. Con preocupación se observa que hasta la fecha el FONTIERRAS no ha considerado fincas en remate ni subasta como fuentes para el acceso a tierras, y tampoco fincas nacionales.

Otra posible fuente de tierras son los **inmuebles recuperados** de orígenes ilegales, por ejemplo, el narcotráfico o corrupción. En diciembre del año 2010 el Congreso de la República aprobó la **Ley de Extinción de Dominio (LED)**, Decreto Número 55-2010, que entró en vigor 6 meses después a su aprobación. La normativa establece un procedimiento para recuperar propiedades de fuentes ilícitas a través de un procedimiento que respeta el debido proceso y con intervención de la fiscalía general, a través de la Unidad de Extinción de Dominio del Ministerio Público, y el Juzgado de Extinción de Dominio quien resuelve sobre las propiedades en cuestión.

Hasta mediados de junio 2014 la Secretaría Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio (SENABED) registró 48 bienes inmuebles sujeto de la LED: 5 fincas extinguidas y 43 inmuebles en proceso de extinción. Desde entonces pasaron por lo menos 9 fincas más a SENABED tras haber sido extinguidas.⁵⁵ De los 48 bienes inmuebles registrados en junio 2014, 14 son inmuebles urbanos, 3 parqueos y 31 inmuebles rústicas, es decir, fincas del área rural.

A pesar de la relevancia social del tema y la responsabilidad del Estado de prever acceso a tierra, el Consejo Nacional de Administración de Bienes en Extinción de Dominio (CONABED), no ha trasladado finca alguna al FONTIERRAS para que sea entregada a campesinos e indígenas por vía de la política de adjudicación del FONTIERRAS. Hasta la fecha CONABED no ha tomado una decisión clara a favor de los sectores más excluidos del país: en medios de comunicación masivos SENABED habla de diversas opciones – arrendamiento, subasta y donación/adjudicación a campesinos – sin embargo, en la práctica no concretizan a favor de las economías campesinas. Cabe señalar que el FONTIERRAS está preparado para recibir tierras extinguidas, cuenta con la Opinión Jurídica FT-AJ-06-2014 GAMG/jfev, del 3 de marzo 2014, y la Política de Acceso a Tierras del Estado vía Adjudicación (Punto Resolutivo 25-2014 del Consejo Directivo del FONTIERRAS del 25/3/2014).

A pesar de los positivos avances en tema de deuda agraria, preocupa que a principios del año 2015 el FONTIERRAS está prácticamente sin fondos en el fideicomiso “Fondo de Tierra Acuerdo de Paz” y sin capacidades de cumplir el compromiso de acceso a tierra – no tiene los fondos para ello y tampoco se la transfieren fincas extinguidas al FONTIERRAS. El hecho que FONTIERRAS prioriza la entrega de tierras a favor de conflictos agrarios tiene como consecuencia que campesinos e indígenas perciben los conflictos sociales como única vía para ser atendidos por el Estado.

⁵⁵ Siglo 21: Entregan fincas del Chamalé a SENABED, 23/1/2015; Siglo 21: Finca de 32 manzanas pasa a SENABED, 4/12/2014.

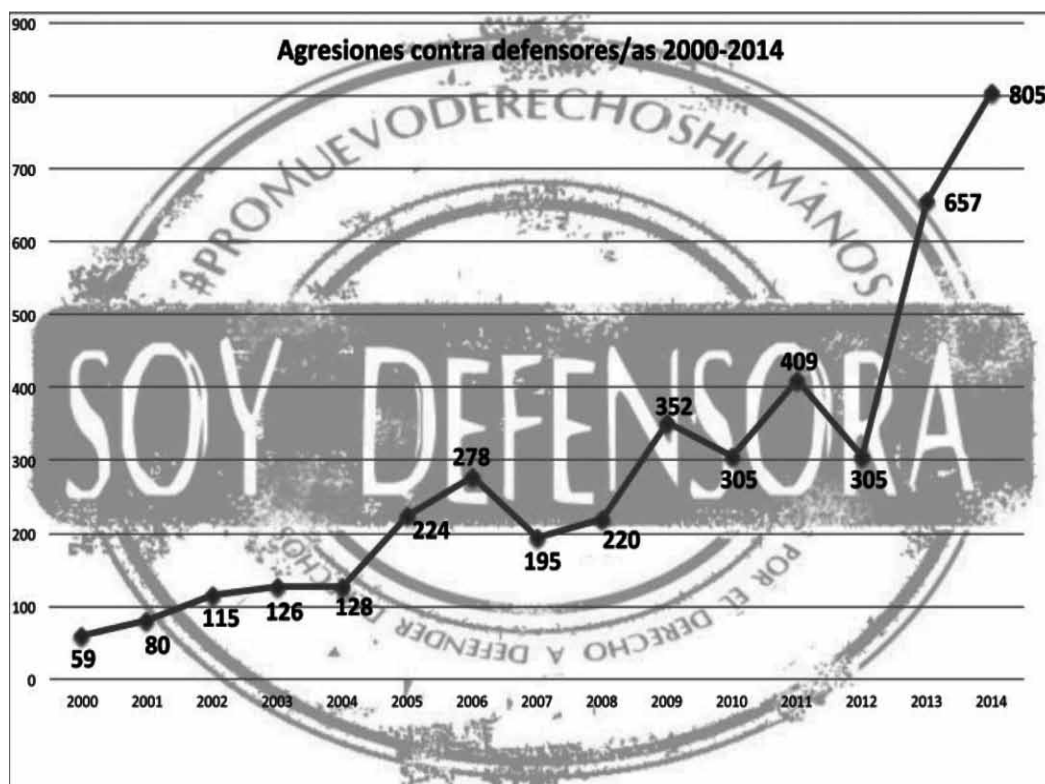
VII. ATAQUES A DEFENSORES DE DERECHOS HUMANOS EN EL MARCO DE LA DISPUTA POR EL MODELO DE DESARROLLO

En sociedades democráticas, la dignidad humana se materializa por vía del respecto a los derechos humanos. Otra característica de sociedades democráticas es que la diversidad de opiniones en el marco de la libertad de expresión se interpreta como enriquecedora – de fondo se entiende que sólo así sobresalen las mejores ideas. En terreno guatemalteco, todo eso parece teoría abstracta. En la práctica, ideas y valoraciones no compiten a nivel intelectual, sino, muchas veces se imponen por la fuerza y violencia. En Guatemala la idea de los “derechos humanos” es mal presentada como un mecanismo para favorecer a criminales. Los defensores de derechos humanos son tratados como defensores de criminales o como que económicamente se aprovechan de fondos de la cooperación internacional. Las perversas lógicas muchas veces son divulgadas por medios de comunicación masiva con una visión que no permiten desacuerdos, sólo reconoce un esquema simplicista de amigo-enemigo, una lógica que parece herencia del conflicto armado interno.

Las diversas visiones existentes sobre el relacionamiento con la madre tierra, el destino de los bienes naturales y las visiones de desarrollo casi no se dialogan, sino conlleva a choques y enfrentamientos. Y muchas veces líderes, lideresas y actores en defensa de derechos humanos son atacados, moral y verbalmente, en su honorabilidad; legal y físicamente hasta la muerte. UDEFEGUA constata que *“El año 2014 fue indiscutiblemente el año más violento en contra de personas y organizaciones que defienden y promueven derechos humanos.”*⁵⁶ La siguiente gráfica muestra la tendencia de los ataques a defensores de derechos humanos en los últimos años, seguidos de algunos ejemplos de ataques en el año 2014.

⁵⁶ UDEFEGUA (enero 2015): El Acompañante.

Gráfica No. 11
Agresiones contra Defensores/as
Años 2000-2014



Fuente: UDEFEGUA (enero 2015): El Acompañante.

El 27 de junio 2014 se capturó a tres líderes del **Comité de Desarrollo Campesino (CODECA)** por presunta conexiones ilegales, acciones violentas, caso especial de estafa, robo y hurto de fluido eléctrico. Fueron detenidos Mauro Bay Gonón, Blanca Julia Ajtún Mejía, y Mariano García. Se violaron varias garantías constitucionales al efectuarse la captura de parte de particulares, con participación de personas cercanas a la empresa ENERGUATE (filial de la corporación británica ACTIS) y sin haber orden de captura alguna – varias organizaciones le atribuyeron a la situación las características de un secuestro. Operadores de justicia les negaron varios recursos de exhibición personal. Y se les impuso una fianza exageradamente elevado de Q 1 millón a los líderes de CODECA. Finalmente el 29 de septiembre, tras audiencia de etapa intermedia, bajaron la fianza a Q 20 mil para cada uno de los tres dirigentes. Salieron libres pero ligados a proceso, a pesar de no haber elemento probatorio convincente.⁵⁷

⁵⁷ <http://www.prensacomunitaria.org/?p=7936>

El 23 de mayo 2014 la policía desalojó la **Resistencia Pacífica de La Puya** que pretendía evitar por medios pacíficos el ingreso de maquinaria de una empresa minera en el municipio San José del Golfo. El uso de fuerza y bombas lacrimógenas dejó un saldo de 26 heridos y cuatro capturados.⁵⁸ En el lugar también hubo presencia de voluntarios de las Brigadas Internacionales de Paz (PBI) en el marco de su mandato de acompañamiento y observación internacional para la defensa de derechos humanos. Pasada una semana se les notificó a los dos voluntarios de PBI quienes presenciaron el desalojo, que quedaban canceladas sus residencias temporales, dándoles un plazo de 10 días para abandonar al país. Fue hasta el último día para salir del país, tras una reunión con el Ministro de Gobernación (MINGOB) y diplomáticos internacionales, que entonces, se revocó la decisión de cancelar la residencia temporal. Por aparte, pocos días antes del desalojo se condenó a tres miembros de la Resistencia – Alonzo de Jesús Torres Catalán, Valerio Carrillo Sandoval y Jorge Adalberto López Reyes – a 9 años de prisión conmutable por el delito de detenciones ilegales, en concurso real con los delitos de coacción y amenazas. El acto cometido consistió en obligar a tres, entonces trabajadores de la mina EXMIGUA, a renunciar a su trabajo en la mina. Desde el 27 de mayo 2014 otras cuatro personas de la Resistencia Pacífica de la Puya están ligadas a proceso por los delitos de detención ilegal, amenaza y coacción: Fernando Castro Carrillo, Gregorio Catalán Morales, Eusebio Muralles Díaz y Francisco Castillo Catalán – nuevamente la denuncia fue interpuesta por trabajadores de la mina El Tambor.

El 15 de agosto 2014 la PNC y el ejército ingresaron a la **comunidad Monte Oliva, del municipio de Cobán** para efectuar capturas de dirigentes que se oponen a la construcción de la hidroeléctrica Santa Rita. Cabe recordar que un año antes se asesinaron dos niños en la misma comunidad de parte de personas cercanas a la empresa. En agosto 2014, posteriormente, se dirigían a la comunidad 9 de febrero para desalojarla y destruir viviendas. En el marco de las operaciones conexas, en contra de CODECA, en la comunidad de Semococh, la PNC asesinó extrajudicialmente a Luciano Can Cujub, Oscar Chen Quej y Sebastian Rax Caal. Hubo detención arbitraria de cinco personas y más de 60 heridos. Además, periodistas del Centro de Medios Independientes-Guatemala y de Prensa Comunitaria denunciaron amenazas directas.⁵⁹

Un preocupante repunte de ataques se ha registrado poco después de la derogación de la así conocida “Ley Monsanto” a mediados de septiembre 2014. Sobresalió la detención sin órdenes de captura de integrantes de la **Coordinadora Central Campesina Chortí Nuevo Día**, incluso de personas que no se encontraban en el lugar de manifestaciones, es decir tampoco in flagrante, en concreto, de la periodista Norma Sancir, Carlos Juárez y varios dirigentes locales. Tras su detención el 18 de septiembre pasaron varios días en la cárcel antes ser escuchados por el tribunal competente. El 22 de septiembre tras la audiencia de primera declaración quedaron libres por la falta de mérito.⁶⁰

⁵⁸ Prensa Libre: “Desalojo violento en La Puya deja 26 lesionados”, 23/5/2014.

⁵⁹ <http://es.globalvoicesonline.org/2014/10/03/grupos-de-medios-comunitarios-en-guatemala-documentan-mortifera-redada-en-aldeas-indigenas/>

⁶⁰ Prensa Libre: “Dejan libre a periodista Norma Sancir detenida en Chiquimula”, 22/9/2014.

El 19 de septiembre 2014 sucedió un incidente en la **aldea Los Pajoques, municipio de San Juan Sacatepéquez**, entre opositores y defensores de la empresa minera Cementos Progresos. En un acto de provocación, comunitarios cercanos a la mina dispararon en contra de opositores, asesinando así a dos personas. En consecuencia, comunitarios detuvieron en una casa a varias de las personas señaladas como responsables de los asesinatos, mientras que esperaban entregar a los acusados a la PNC. Sin embargo, las autoridades no se presentaron al lugar de los hechos, en dónde la situación se volvió más tensa hasta que pasado varias horas un grupo asesinó a las cuatro personas. En el referido contexto surgieron muchos señalamientos en contra de diversos actores sociales. Posteriormente en otro contexto se detuvo a Bárbara Díaz Surin, lideresa de los opositores de la mina de Cementos Progreso.

En Huehuetenango ha habido diversas situaciones desafiantes, de actos de agresiones y violencias, principalmente en el marco de las hidroeléctricas de Pojom 1 y 2. El 5 de mayo 2014 se quemó maquinaria de la empresa Promoción y Desarrollos Hídricos, S.A. (PDHSA) en la **aldea Ixquisis, municipio San Mateo Ixtatán**, y de la empresa constructora Solel Boneh. Posteriormente se trató de detener a varios dirigentes sociales quienes posteriormente fueron dejados en libertad condicional. Por aparte siguió el juicio en contra de los dirigentes Saúl Aurelio Méndez y Rogelio Velásquez de **Santa Cruz Barillas**, a quienes se les está persiguiendo penalmente por segunda vez, en el fondo, por su oposición a la hidroeléctrica Poza Verde de la empresa Hidro Santa Cruz S.A. En noviembre 2014 fueron condenados a 33 años por un linchamiento que había sucedido en el año 2010 y para el cual no se contaba con sospechosos algunos hasta que hubo amenazas verbales a familiares de Saúl y Rogelio de cercanos a la empresa. Actualmente el caso se encuentra en etapa de apelación, mientras que Saúl y Rogelio cumplen dos años en prisión sin sentencia firme.

Los casos anteriores son ejemplares de otros más, en dónde se repite el patrón de la criminalización de defensores de derechos humanos, incluyendo a periodistas y la libertad de expresión. Últimamente el número de persecuciones penales ha aumentado preocupantemente, muchas veces iniciando con detenciones que incumplen las garantías legales básicas: detenciones que no se realizan *in fraganti* y sin órdenes de captura, incumplimiento de plazos para ser escuchados, recurrentemente se encarcelan personas con una base poco sólida de acusaciones para luego esperar meses hasta que el Ministerio Público concluya una investigación que no necesariamente logre fundamentar una acusación penal. Ante ello urge que los operadores de justicia y la PNC refuercen la precisa aplicación de la legislación vigente. Además, cabe subrayar que la Corte Interamericana, en una reciente resolución, ha instruido al Estado de Guatemala de aprobar una política pública a favor de defensores de derechos humanos, cuya implementación aún está pendiente.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- A pesar de los nuevos esfuerzos de múltiples actores sociales, campesinos e indígenas, después del intento de aprobar la Ley DRI (iniciativa 4084) en el año 2012, tampoco un nuevo intento en el año 2014 ha logrado su fin. La normativa propuesta es clave para la inclusión social de la población rural, tradicionalmente excluida y discriminada.
- El Plan para la Implementación de la Política Nacional de Desarrollo Rural Integral (Plan PNDRI) representa un paso modesto del gobierno a favor del desarrollo rural integral. Lamentablemente no tiene el mismo alcance que la PNDRI sino fue reorientada hacia intereses del gobierno de turno. Se encuentran varios aspectos – vinculación a programas del gobierno, apuesta a mancomunidades – que representan retos para el funcionamiento del Plan PNDRI para un futuro gobierno, más allá de enero 2016.
- La Política Agraria es un paso importante a favor de la población campesina e indígena a pesar de que viene en un momento en que el actual gobierno no logrará mayor implementación de la misma. Muchas reformas requieren de legislación con amplios respaldos, sin embargo, tiene estrechos nexos a programas del gobierno.
- Hubo avances en el Fondo de Tierras para la solución de la deuda agraria, aún así está pendiente un número preocupante de organizaciones campesinas e indígenas que logren la ampliación de su subsidio – siguen con deuda agraria. Preocupa sobremanera la falta de fondos y la falta de recursos para el acceso a tierra – actualmente el FONTIERRAS se enfoca en la solución de conflictos agrarios y arrendamiento de tierras. Y de no lograr presupuestos adicionales o fincas del estado para el acceso a tierra, entonces, en corto tiempo el FONTIERRAS ya no logrará operar.
- La así llamada conflictividad social y los constantes ataques a defensores de derechos humanos parecen ser parte de las políticas del gobierno actual, o, por lo menos, ampliamente tolerados por la administración. Es rechazable el repunte del número de ataques en el año 2014. Debe implementarse una política del Estado a favor de los defensores de derechos humanos.

- Es de suma importancia la aprobación de urgencia nacional de la iniciativa de ley SNDRI 4084. Para ello es necesario desde el gobierno prever incidencia directa con los sectores de posturas adversas a la iniciativa de ley.
- Es necesario readaptar el Plan para la Implementación de la PNDRI (Plan PNDRI) para tomar en cuenta temas laborales, de seguridad, económicos e inclusión social, entre otros.
- Es clave la aprobación de todo el marco legal e institucional para la implementación de la Política Agraria - sin ello, el documento de la Política Agraria no se materializará mucho menos tendrá avance.
- El presente gobierno debería sentar bases –acercamiento de actores, líneas consensuadas, primeros borradores de iniciativas – para lograr primeros avances de iniciativas y con respaldo suficientemente amplio.
- Es indispensable que el Estado efectivamente implemente un programa de acceso a tierras, que sea dotado de recursos financieros y de tierras. La entrega de tierra en casos de conflictividad o a favor del colonato debe abordarse programática e institucionalmente por aparte del acceso a tierra.
- Para sociedades democráticas o con aspiraciones democráticas, es indispensable el respecto a la dignidad humana concretizado en los derechos humanos. La participación de defensores de derechos humanos en la defensa de la vida es indispensable, igualmente es fundamental el respeto a los defensores de derechos, para lo cual el Estado debe elaborar una política pública construida con el involucramiento de los mismos defensores e implementarla.



DIRECTRIZ 8D

RECURSOS GENÉTICOS PARA LA ALIMENTACIÓN Y LA AGRICULTURA

**Pedro Martín, Mygdalia Mérida, Antonio González,
Alexandra Praun, Ronnie Palacios,
miembros de REDSAG**

“Los Estados, teniendo en cuenta la importancia de la biodiversidad, y de conformidad con sus obligaciones en virtud de los acuerdos internacionales pertinentes, deberían estudiar políticas, instrumentos jurídicos y mecanismos de apoyo concretos a escala nacional para impedir la erosión y asegurar la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura, y en particular, en su caso, para proteger los conocimientos tradicionales pertinentes y la participación equitativa en el reparto de los beneficios derivados de la utilización de dichos recursos, alentando, en su caso, la participación de las comunidades y los agricultores locales e indígenas en la adopción de decisiones nacionales sobre asuntos relacionados con la conservación y la utilización sostenible de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura.”

INTRODUCCIÓN

El monitoreo de esta directriz plantea las cuatro siguientes preguntas:

- A. ¿Cuáles son las medidas que se han adoptado para salvaguardar el derecho de los pueblos a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales?
- B. ¿Qué medidas se implementan para el control de importaciones de alimentos o de ayuda alimentaria que evite la contaminación de semillas locales mediante organismos genéticamente modificados (OGM) u organismos vivos modificados (OVM)?
- C. ¿Cómo y en qué medida se acoge y aplica en Guatemala el principio de precaución para asegurar que los productos que entren al país son adecuados en cuanto a su calidad?
- D. ¿Cuáles son las recomendaciones, propuesta y/o demandas sociales frente a la biodiversidad para la alimentación?

I. MEDIDAS QUE SE HAN ADOPTADO PARA SALVAGUARDAR EL DERECHO DE LOS PUEBLOS A USAR Y CONTROLAR SUS SEMILLAS Y CONOCIMIENTOS TRADICIONALES

Las medidas deberían tener una combinación de aspectos técnicos, políticos y legales, mismos que se han agrupado en 2 bloques según su ámbito de aplicación que son: medidas internacionales y medidas nacionales. Los primeros en la mayoría de casos tienen incidencia sobre las medidas nacionales y por ese motivo obligan al estado a crear los instrumentos nacionales. Además entre estas medidas hay grandes contradicciones y complejidades de implementación tal y como se plantea a continuación:

A. Medidas Internacionales

1. Convenio de Diversidad Biológica.
2. Tratado Internacional de Recursos fito-genéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFA).
3. Acuerdo de Propiedad Intelectual (ADPIC).
4. Protocolo de Nagoya.
5. Membresía de los países megadiversos.

B. Medidas Nacionales

1. Política Nacional de Bioseguridad de Organismos Vivos Modificados.
2. Política de diversidad biológica.
3. Propuesta de Política Nacional de Semillas.

A. Medidas Internacionales

En materia de tratados internacionales se implementa el **TIRFAA, Tratado Internacional sobre Recursos Fito-genéticos para la Alimentación y la Agricultura**.

De acuerdo a la presentación de resultados para la implementación del TIRFAA en Guatemala (24 de octubre 2014), se concluye que la socialización e implementación del TIRFAA como una prioridad en Guatemala, ante la vulnerabilidad del país a los efectos del cambio climático.

Los objetivos generales del tratado se resumen así:

1. Reconocer la enorme contribución de los agricultores de todas las regiones del mundo, a la diversidad de los cultivos que alimentan al mundo.
2. Establecer un sistema mundial para proporcionar a los agricultores, fito- mejoradores y científicos acceso gratuito y fácil a los materiales fito-genéticos.
3. Garantizar que los usuarios compartan los beneficios que obtienen de los germoplasmas utilizados en la mejora de las plantas o en la biotecnología con las regiones de donde son originarios.⁶¹

⁶¹ Documento adicional al TIRFAA

De lo cual se deriva que al ser el Estado de Guatemala parte de este tratado, tiene el compromiso de proporcionar a los agricultores fito-mejoradores sus recursos genéticos para que éstos, los manipulen y hagan según sus intereses. Al adoptar esta medida los pueblos originarios y los agricultores nativos no fueron consultados.

Una de las principales preocupaciones al referirse a los fito-mejoradores, son los vínculos con las grandes empresas como “Monsanto”, que se especializa en la producción de semillas mejoradas y alimentos modificados (transgénicos).

Las decisiones sobre la gobernanza de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura (RGAA) y la biodiversidad agrícola se discute por separado en diferentes organismos internacionales, entre ellos el Tratado Internacional sobre los Recursos Fito-genéticos para la Agricultura (TIRFAA), Unión Internacional para la Alimentación y para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV), la Organización Mundial de la Propiedad Intelectual (OMPI) y, en el contexto más amplio de todos los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura y la biodiversidad agrícola, en el Convenio sobre la Diversidad Biológica (CDB), Biodiversity International, una de las instituciones del consorcio CGIAR, que proporciona asesoramiento científica, política y técnica sobre cuestiones de RGAA, y en la Comisión de Recursos genéticos para la Alimentación y la Agricultura (CRGAA), que tiene el mandato mundial para la gobernanza de la conservación, el uso sostenible y la distribución justa y equitativa de los beneficios de la utilización de los RGAA, con el resultado final de una estrategia global confusa, contradictoria e ineficiente para conservar, utilizar de manera sostenible y desarrollar la biodiversidad agrícola, y, entre otras cosas, a mejorar el acceso a estos recursos por parte de los productores de alimentos a pequeña escala y fortalecer los derechos de los agricultores sobre sus semillas (por ejemplo, art.5, 6 y art.9 del TIRFAA)

Durante la sesión plenaria número 39 del Mecanismo de la Sociedad Civil (MSC), del Comité Internacional de Seguridad Alimentaria al plantear la cuestión de los Recursos Genéticos para la Alimentación y la Agricultura, se hizo hincapié en demandar la coherencia de dichas instancias para el manejo sostenible de los recursos genéticos y los derechos de los agricultores y reconocer la autonomía y contribución local campesina en el buen uso sostenible de los recursos *in situ*.

En el sistema agro ecológico se garantiza la biodiversidad agrícola, así como el gran valor nutricional para la salud, la resiliencia ante cambios climáticos de las semillas nativas que garantizan la Soberanía Alimentaria de los pueblos el conocimiento local e intercambio para su multiplicación.

Guatemala es firmante de dichos convenios internacionales por lo que se destaca el avance de la aplicación de los mismos y sus contradicciones.

El TIRFAA fue aprobado por Guatemala y ratificado desde el 2005 a través del decreto 86-2005 y entro en vigor el 02 de mayo del mismo año.

La autoridad competente para la implementación del tratado en Guatemala es el Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), quien en su informe al 2014 reporta que este proyecto

tiene como finalidad establecer acuerdos y compromisos nacionales de implementación del tratado como lo son:

1. Implementación del Sistema Multilateral de Acceso y Distribución de Beneficios.
2. La Estructura de la red de políticas, características de los actores y coaliciones involucradas en la implementación.
3. Nivel de interdependencia y flujos de germoplasma de recursos fito-genéticos de maíz y frijol.
4. Vinculación de los agricultores al TIRFAA el potencial y los desafíos de fortalecer el acceso a los recursos fito-genéticos a través de bancos de genes/semillas basado en la comunidad.

Y se espera como resultado del proyecto:

1. Difusión del Tratado y el sistema multilateral.
2. Establecer bajo un instrumento legal (Acuerdo ministerial) la comisión (CONAFRI).
3. Impulso de la política nacional de semillas.

Podemos concluir algunos aspectos de doble filo dado que el TIRFAA en Guatemala tiene como prioridad el sistema multilateral que en esencia propone el acceso y distribución de beneficios de los RGAA por cualquiera de las naciones del tratado:

1. Acceso al uso, investigación y mejoramiento de las semillas (inventarios).
2. División de beneficios comerciales
3. Acceso a tecnología y transferencia.
4. Creación de capacidades.

En este sentido las investigaciones que se están realizando sobre material genético nativo, de manera inmediata están siendo entregadas al Banco de Semillas de Noruega como compromiso del tratado. El proyecto noruego denominado "El Banco Mundial de Semillas de Svalbard", financiado por el Gobierno de Noruega y mantenido por "Global Crop Diversity Trust", fue lanzado con la idea de garantizar una protección permanente a los alimentos del mundo ante la amenaza de desastres, bien sean naturales o causados por la humanidad.

Se plantea la conservación y el mejoramiento de los recursos por parte de instituciones privadas y gubernamentales orientadas principalmente al mejoramiento e hibridación, apropiándose así de las semillas campesinas e indígenas, prácticamente los despoja de sus recursos fito-genéticos y su libre acceso al mejoramiento natural y conservación in situ hecho por miles de años y que han garantizado la alimentación y la agricultura, como es el caso del sistema milpa.

También es cuestionable la conformación de una comisión técnica que no incluye la participación de las organizaciones campesinas e indígenas en el manejo de los recursos fito-genéticos y desvalorando el conocimiento campesino e indígena. Superponiendo nuevamente la academia como los garantes de las semillas.

No se está dando prioridad al art. 6 utilización sostenible de los recursos fito-genéticos y el art. 8 sobre Derechos del Agricultor. Los cuáles deberían ser los objetivos principales del tratado en Guatemala.

En el marco de este tratado existen otros actores privados como la Universidad del Valle de Guatemala que con apoyo de FAO realizan el proyecto de establecimiento de bancos comunitarios en zonas vulnerables del país, y por otro lado la organización Asociación de Organizaciones de los Cuchumatanes (ASOCUCH) –en el departamento de Huehuetenango– realiza caracterizaciones e investigaciones sobre mejoramiento participativo de maíz y teocintle en el occidente del país.

Otro instrumento internacional firmado y ratificado por el Estado de Guatemala es el **Convenio Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV)**, que hace parte del Acuerdo de Propiedad Intelectual relacionados con el Comercio (ADPIC) promovido por Estados Unidos y Canadá en la Organización Mundial del Comercio (OMC) y que al menos estos países lo obligan suscribir a aquellos países que a la vez suscriben Tratados de Libre comercio con ellos, como es en este caso el DR-CAFTA.

Su objetivo primordial es proporcionar protección a las nuevas variedades vegetales obtenidas por un fito-mejorador, es decir proteger los derechos del obtentor, priorizando el interés particular sobre el interés de la humanidad.

El día 10 de junio de 2014, el Congreso de la República de Guatemala, aprobó el Decreto 19-2014, Ley Para la Protección de Obtenciones Vegetales, conocida popularmente como “Ley Monsanto”. Es un compromiso asumido en el Tratado de Libre Comercio DR-CAFTA, capítulo 15. Artículo 15.5, relacionado también con el Convenio de la Unión Internacional para la Protección de las Obtenciones Vegetales (UPOV).

La Ley para la protección de obtenciones Vegetales, conocida como “Ley Monsanto” originó un gran debate nacional. Provocó indignación a escala nacional y la toma de conciencia y acciones por la defensa de la biodiversidad y de las semillas, especialmente del maíz y frijol, que desató una serie de reacciones de diversos sectores sociales, populares, académicas, y profesionales.

Como resultado se origina un acontecimiento político trascendental como fue la derogación de la Ley para la protección de obtenciones Vegetales, el 4 de septiembre de 2014, por el Congreso de la República de Guatemala por medio del Decreto 21-2014, que en el segundo considerando indica: *“Que se han generado múltiples opiniones a favor y en contra del Decreto Número 19-2014 del Congreso de la República, Ley para la Protección de Obtenciones Vegetales, por lo que resulta necesario revisar detalladamente el contenido de la norma, con el objeto de armonizarla con los compromisos internacionales adquiridos, razón por la cual resulta necesario derogar dicho decreto en su totalidad.”*

Por lo tanto, al analizar dicho considerando, se debe estar alerta y tener claro que los empresarios nacionales y transnacionales no renunciarán a sus objetivos de privatizar las semillas, por cuanto la lucha por la protección y defensa de la biodiversidad y la construcción y defensa de la soberanía alimentaria en Guatemala, será constante y permanente.

Es por ello que se realiza un análisis de las principales políticas públicas que en lugar de engrandecer y unificar las fuerzas del Estado y el pueblo guatemalteco, están desvinculando los lazos fraternales y coyunturalmente afectando el corazón del país.

Queda pendiente, resolver el compromiso asumido por Guatemala ante el Tratado de Libre Comercio y ante la Unión para la Protección de Obtenciones Vegetales.

Al derogarse totalmente el Decreto 19-2014, se derogaron las disposiciones relacionadas con:

1. La protección de la propiedad intelectual sobre la vida vegetal, a favor de quienes (derecho del obtentor) crean, descubren o modifican vida existente en la naturaleza, entre otros, por la vía de alteración genética (transgénicos). Artículo 3.
2. La privatización de las semillas. Artículo 4.
3. El requerimiento de autorización al obtentor, en actos reaccionados con material de reproducción o multiplicación de una variedad protegida. Artículo 15.
4. La implementación de los cultivos transgénicos violatorias de disposiciones del Convenio 169 Sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes.
5. La penalización de uno a cuatro años de prisión y multa de un mil a diez mil quetzales por la producción de variedades protegidas: quienes produzcan material de una variedad protegida, quienes comercien con material de una variedad protegida, quienes contraten transporte del material de multiplicación de una variedad protegida. Artículo 50.
6. Se concede el derecho de obtentor para una variedad que ya no sea nueva en la fecha de entrada en vigencia de la ley, que se interpreta como el permiso para inscribir, incluso la variedad de granos básicos como el maíz y el frijol, base de la alimentación de las grandes mayorías de la población guatemalteca.
7. Las contravenciones a los artículos 1, 3 y 93 de la Constitución política de la República de Guatemala, relativas al bien común, la vida y el derecho a la salud, respectivamente; así como al Convenio de Diversidad Biológica, y al Tratado Internacional sobre los Recursos fito-genéticos para la Alimentación y la Agricultura (TIRFAA), ambos instrumentos firmados y ratificados por Guatemala, entre otros.
8. Las limitaciones a la construcción de la soberanía alimentaria, a la seguridad alimentaria y al disfrute del derecho a la alimentación.

9. La amenaza de libre apropiación por parte de empresarios nacionales y transnacionales, de una gran diversidad de variedades nativas o criollas que no figuran en registro alguno sobre la biodiversidad del país.

Entre otras disposiciones de la ley derogada.

B. Medidas Nacionales

1. Política Nacional de Bioseguridad de Organismos Vivos Modificados

El 19 de agosto del año 2014 fue publicado en el Diario de Centro América la aprobación de la **Política Nacional de Bioseguridad de Organismos Vivos Modificados 2013-2023 formulada por el Consejo Nacional de Áreas protegidas en coordinación con el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales**, que cobró vigencia en todo el territorio nacional.

Ahora surgen por lo menos estas preguntas: ¿será que obedece a un ordenamiento jurídico y técnico de la implementación de acuerdos internacionales? ¿Será que es para resguardar la salud humana, la biodiversidad y el medio ambiente?.

El objetivo principal de la política nacional es orientar las acciones del estado al desarrollo, uso y aplicaciones seguras para proteger la salud y diversidad biológica.

La política nacional de bioseguridad de Organismos Vivos Modificados estipula por medio de dos lineamientos:

- a. Una línea y estrategias de acción en instituciones responsables.
 - i. Centro Focal: CONAP
 - ii. Organismo Ejecutivo: Ministerio de Agricultura Ganadería y Alimentación, Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales y Ministerio de Salud pública y Asistencia Social.
 - iii. Comité científico: conformada por organismos científicos competentes y reconocidos del país.
 - iv. Consejo Nacional de Bioseguridad de OVM.
 - v. Se establece un centro de intercambio de Información basándose en las competencias y responsabilidades del protocolo de Cartagena.

b. Líneas de acciones operativas

- i. Institucionalidad: Desarrollo de mecanismos e instrumentos para regular la seguridad en el uso de OVM
- ii. Fortalecimiento de Capacidades
- iii. Transparencia y participación ciudadana
- iv. Investigación y desarrollo

Desde junio de 2004 La Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO) ha publicado nuevas directrices para determinar si un organismo vivo modificado (OVM) es riesgoso para las plantas. Alrededor de 130 países aprobaron esta norma internacional pionera para evaluar los riesgos de los OVM para las plantas.

Con la creación de nuevas plantas genéticamente modificadas existe el riesgo potencial de introducir genes capaces de transformar una planta normal en una maleza ya que se convierte en una planta con mutaciones no naturales.

El documento regirá durante diez años hasta el 2023 y será el CONAP el responsable de coordinar la implementación del mismo.

Y como no ha sido suficiente con la aprobación de la Política Nacional, se pretende ahora operativizarla por medio del Reglamento Nacional de Bioseguridad de Organismos Vivos Modificados.

Es contradictorio que Guatemala siendo centro de origen de especies, la pongan en jaque con la introducción de OVM (transgénicos) la diversidad biológica se pone en riesgo de contaminación genética y extinción de especies nativas y criollas, de esta manera se violentan los conocimientos y la cosmovisión de los pueblos basada en el equilibrio y la armonía entre el ser humano y la naturaleza.

Los organismos genéticamente modificados son exclusivamente un instrumento de las corporaciones para despojar a los pueblos originarios de las semillas nativas y criollas, privatizando la alimentación a nivel global, lo que significa un serio atentado contra el conocimiento local, la salud de las personas, el territorio, ambiente, la economía local, la soberanía e impiden el efectivo cumplimiento del derecho de la alimentación.

La pretensión de reglamentar el uso de los organismos vivos modificados, da la autorización a diferentes empresas transnacionales a la manipulación y contaminación de las semillas criollas y nativas (como trataron de hacerlo con la ley Monsanto), esto provocaría una dependencia económica de las y los agricultores ya que se verían obligados a comprar las semillas a dichas empresas, lo cual beneficiaría a las empresas privadas, además tendría como resultado de dicha contaminación, la presencia de enfermedades desconocidas, tanto en las plantas para la alimentación, como en el ser humano, poniendo en riesgo la inocuidad de los alimentos.

Actualmente en Europa 23 países, rechazan rotundamente el uso de transgénicos, Bolivia ha emitido una ley que los declara, territorio libre de transgénicos, Perú tiene actualmente una moratoria por 10 años sobre el uso de transgénicos en su territorio, en México el uso de transgénicos fue aprobado, pero se encuentra suspendida por una orden judicial.

Esto evidencia que el uso de transgénicos destruye los sistemas de conocimientos originarios locales y tradicionales, restringe el uso de la diversidad agrícola, criminaliza e ilegaliza prácticas culturales agrícolas locales, comunitarias y ancestrales, atentando contra la madre naturaleza.

Es coherente por este medio recordar al gobierno que al aprobar políticas y reglamentos relacionados con la bioseguridad evidencia omisión total al “Principio de Precaución”, excluyendo y discriminando a los representantes de pueblos indígenas y organizaciones sociales que defienden derechos sociales, económicos, culturales y ambientales.

2. La Política de Diversidad Biológica (2013-2023)

Guatemala firmó y ratificó el Protocolo de Cartagena a través del Decreto 44-2003, se trata del instrumento normativo directamente relacionado con organismos vivos modificados (OVM).

Según esta política, todavía no se han designado las autoridades nacionales competentes que deban darle cumplimiento en a las funciones administrativas del Protocolo, tampoco se han dictado las medidas legislativas ni administrativas correspondientes.

También indica que, el Protocolo de Cartagena tiene como enfoque principal, la protección de la diversidad biológica ante los efectos adversos para su conservación y utilización sostenible, sin embargo no existe una ley específica en materia de biotecnología, ni seguridad en su uso.

De acuerdo a esta política, “no existe institucionalidad específica, para organizar, dirigir, regular y gestionar el uso de los organismos vivos modificados”. “No se cuenta con una autoridad nacional específica encargada de atender las solicitudes, permisos, licencias, y autorizaciones en materia de investigación, de desarrollo, de uso, liberación, comercialización o importación de organismos vivos modificados o de establecer mecanismos de control.”

Menciona que de conformidad con el Decreto 114-97, los ministerios que tienen competencias que se relacionan de alguna manera en materia de bioseguridad, de los OVM, son: el Ministerio de Agricultura, Ganadería y alimentación, el Ministerio de Ambiente y Recursos Naturales, el Ministerio de Economía, el Ministerio de Salud Pública y Asistencia Social; sin embargo, a este nivel ministerial, no existe una autoridad con rectoría sectorial.

Otras instituciones del sector público que tienen competencias relacionadas con el uso de productos de la biotecnología moderna, son:

El Consejo de Áreas Protegidas (CONAP), regido por la Ley de Áreas Protegidas, Decreto 4-89; el Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SINASAN) integrado por el Consejo Nacional DE Seguridad Alimentaria y Nutricional (CONASAN) y la Secretaría de Seguridad Alimentaria y Nutricional de la Presidencia de la República (SESAN), entre otros; regido por el Decreto 32-2005, Ley del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional (SESAN) ; Instituto Nacional de Bosques (INAB), regido por el Decreto 101-96, Ley forestal; El Instituto de Ciencia y Tecnología Agrícola (ICTA), regido por el decreto 68-72, Ley Orgánica del Instituto de ciencia y Tecnología Agrícola; concejo Nacional de ciencia y Tecnología (CONCYT), regido por el Decreto 63-91, Ley de Promoción del Desarrollo científico y Tecnológico Nacional; sin embargo, también en este nivel, no existe una autoridad con rectoría sectorial. Ante estas carencias y desorden, a falta de las rectorías sectoriales correspondientes, cada institución actúa a la libre, constituyendo un riesgo en la materia de los OVM, y esto no es casual, sino que causado y que provoca que la empresa privada, asuma estas responsabilidades que le corresponden al Estado de Guatemala. Por lo tanto, al pueblo de Guatemala se le ubica ante un riesgo de impredecibles consecuencias, tanto para la salud, la vida y la biodiversidad.

3. Política Nacional de Semillas

Otro instrumento nacional es la Política Nacional de Semillas, que se encuentra elaborada a nivel de propuesta aún no aprobada y creada por La Comisión Técnica de Semillas del MAGA, creada a la vez por el Acuerdo Ministerial 180-2012 y Acuerdo Ministerial 219-2013, terminada en octubre de 2013, cuyo **objetivo general** es *“establecer la orientación estratégica y articular la acción del Estado y del sector Privado para elevar gradual y continuamente la calidad de las semillas agrícolas o forestales, y plantas de vivero, utilizadas en Guatemala, así como generalizar su uso entre los productores agrícolas o forestales, con el fin de incrementar sustentablemente la productividad, fortalecer la seguridad alimentaria y elevar la competitividad del país”*.

Hace referencia a dos tipos de semillas que son *“semillas mejoradas”*, las obtenidas de procesos de fito-mejoramiento genético moderno y cuyo proceso de producción para el mercado tienen todo un proceso oficial de certificación y garantía de su calidad (denominado sistema convencional o formal de semillas); y las *“semillas nativas o criollas”* que se obtienen de una selección a su cosecha anterior (llamado sistema no convencional o informal de semillas) o de un sistema de selección no reconocido oficialmente (sistema de producción artesanal de semillas o semilla obtenida de fito-mejoramiento participativo).

También plantea tres desafíos que son:

- a. Incremento del uso de las semillas y de las plantas de vivero mejoradas entre los productores;
- b. Reconocimiento de las semillas nativas o criollas y la implementación de procesos participativos que permitan su mejora y la certificación o garantía de su calidad; y
- c. Capacidad de manejar los riesgos y las situaciones de emergencia.

También menciona que los ejes y líneas de acción son:

- a. Conservación y utilización de recursos fito-genéticos;
- b. Investigación y desarrollo tecnológico y extensión (mejoramiento);
- c. producción de semillas y plantas de vivero;
- d. comercialización de semillas y plantas de vivero y;
- e. marco jurídico de semillas y plantas de vivero.

Los ejes centrales son:

- a. Control de la calidad de las semillas y plantas de vivero;
- b. Formación de talento humano en el tema de semillas y
- c. Integración y vinculación de los actores de la cadena de semillas.

En síntesis, esta política promueve el desarrollo comercial de la semilla mejorada porque consideran que va a ver necesidad de una mayor producción de alimento, el uso de semilla mejorada va a permitir mejorar la calidad (mayor nutrición, menos uso de agroquímicos, entre otros), y mayor volumen de producción. En otras palabras, el uso de semillas mejoradas contribuye a enfrentar la inseguridad alimentaria, como instrumento para la competitividad y definitivamente como un instrumento para evitar la dependencia y garantizar la soberanía del país en esta materia.

Al final **los beneficiarios** de la propuesta son:

- a. Obtentores, fito-mejoradores y mantenedores de semillas
- b. Productores, acondicionadores y comercializadores de semillas
- c. Asociaciones de agricultores, cooperativas y otros consumidores de semillas
- d. Escuelas de agricultura, instituciones de educación superior, de investigación, extensión y organizaciones no gubernamentales relacionadas con semillas

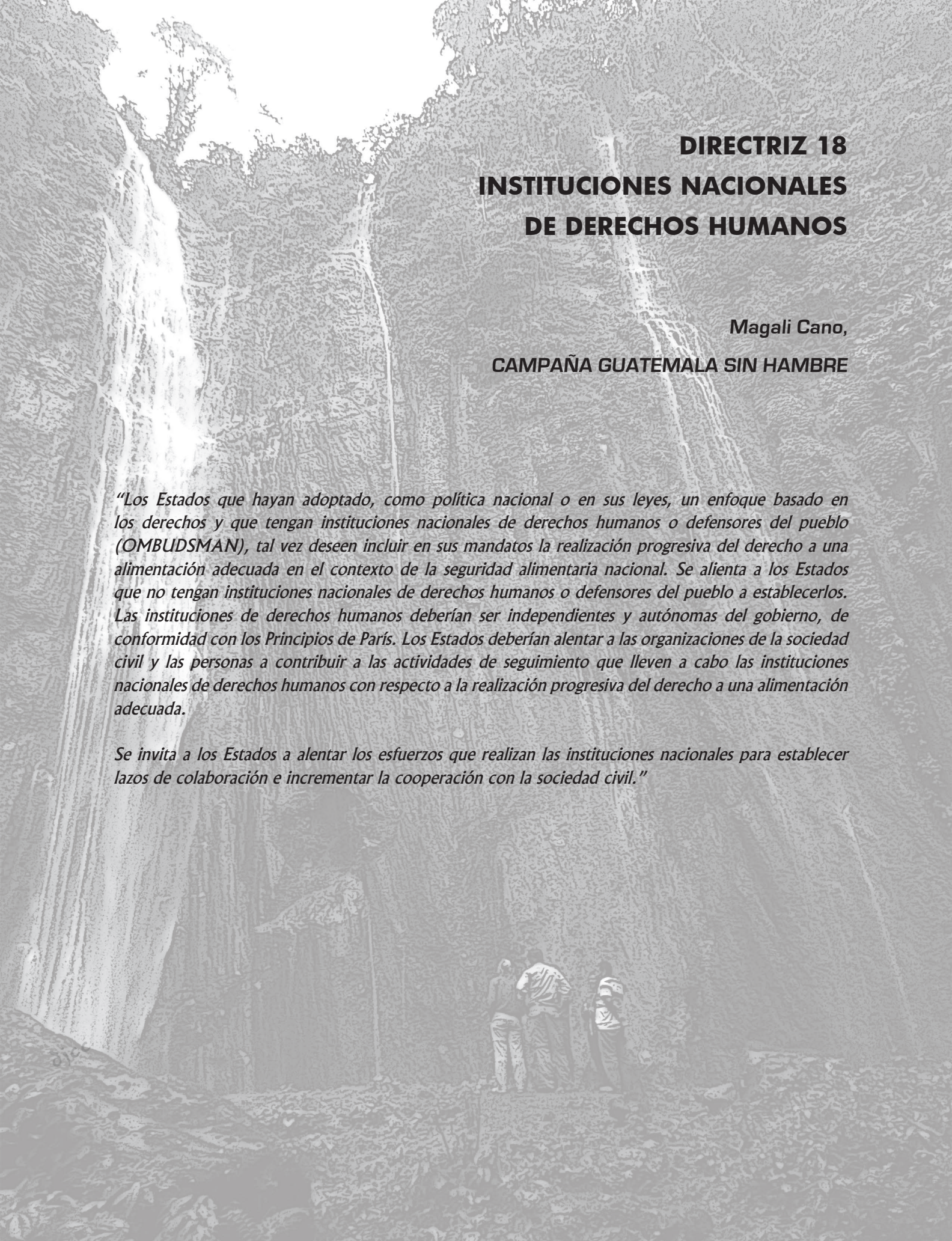
Que en el país se amplíe el uso de semillas mejoradas y plantas de vivero por los agricultores y agricultoras, en sus procesos agrícolas, y que las semillas nativas o criollas aportadas por las comunidades campesinas e indígenas sean reconocidas y promovidas oficialmente su uso bajo estándares de calidad mínimos, requiere de un fortalecimiento pleno a los actores de la cadena de una forma organizada, lo cual solo puede lograrse a través de una institucionalidad como la del MAGA e ICTA.

Los Recursos financieros provendrán de la implementación de Tratados Internacionales relacionados con las semillas (TIRFAA, Protocolo de Cartagena, entre otros).

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- ⦿ El estado de Guatemala, hasta nuestros días, no ha adoptado medidas que busquen salvaguardar los derechos de los pueblos originarios para usar, conservar y proteger sus semillas nativas y criollas, tampoco para conservar y proteger sus conocimientos ancestrales, no obstante la firma y ratificación de varios instrumentos internacionales han sido impuestos al Estado y pueblo de Guatemala.
- ⦿ El estado de Guatemala, con la justificación de enfrentar el hambre, la desnutrición, las sequías derivadas del cambio climático, ha emitido leyes y políticas nacionales que se caracterizan por favorecer al gran empresariado nacional y transnacional, antes que al pueblo de Guatemala y mucho menos a las personas que dependen de las agro biodiversidad para vivir.
- ⦿ Las actuales políticas y leyes que se están implementando en cuanto a la protección de los recursos genéticos para la alimentación y la agricultura no prevén las medidas que se han adoptado para salvaguardar el derecho de los pueblos a usar y controlar sus semillas y conocimientos tradicionales.
- ⦿ No se implementan medidas para el control de importaciones de alimentos o de ayuda alimentaria que evita la contaminación de semillas locales mediante organismos genéticamente modificados (OGM).
- ⦿ No se aplican medidas para acoger y aplicar en Guatemala el principio de precaución para asegurar que los productos que entren al país son adecuados en cuanto a su calidad.
- ⦿ Las principales propuestas y/o demandas sociales frente a la biodiversidad para la alimentación son las siguientes:

1. Que se articule un movimiento nacional en defensa y protección de la biodiversidad que trabaje en tres niveles:
2. Con el respaldo de este movimiento, se impulse una iniciativa de ley que tenga como componentes, la defensa y protección de la biodiversidad y los conocimientos ancestrales mayas, entre otros.
3. A nivel comunitario y local, que se organicen en COCODES y COMUDES las correspondientes comisiones de Defensa y Protección de la Biodiversidad.
4. A nivel municipal, incidir políticamente para crear en concejo municipal del municipio focal que corresponda, la Comisión de Protección y Defensa de la Biodiversidad.
5. Lo que se busca es la creación de derechos, fundamentar las acciones e iniciativas con base a derechos, donde el pueblo organizado en sus diversas expresiones, sea parte, forme parte proactiva como sujeto político, como sujeto de derecho, de esta gran misión de asegurar el futuro de la biodiversidad, disfrutar el derecho a la alimentación y a vivir dignamente.



DIRECTRIZ 18

INSTITUCIONES NACIONALES DE DERECHOS HUMANOS

Magali Cano,
CAMPAÑA GUATEMALA SIN HAMBRE

“Los Estados que hayan adoptado, como política nacional o en sus leyes, un enfoque basado en los derechos y que tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo (OMBUDSMAN), tal vez deseen incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada en el contexto de la seguridad alimentaria nacional. Se alienta a los Estados que no tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo a establecerlos. Las instituciones de derechos humanos deberían ser independientes y autónomas del gobierno, de conformidad con los Principios de París. Los Estados deberían alentar a las organizaciones de la sociedad civil y las personas a contribuir a las actividades de seguimiento que lleven a cabo las instituciones nacionales de derechos humanos con respecto a la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.

Se invita a los Estados a alentar los esfuerzos que realizan las instituciones nacionales para establecer lazos de colaboración e incrementar la cooperación con la sociedad civil.”

INTRODUCCIÓN

En Guatemala durante el 2014, se realizaron esfuerzos para desarrollar informes que ilustraran la situación del Derecho a la Alimentación Adecuada en Guatemala, desde organizaciones sociales como internacionales como la Oficina del Alto Comisionado en Derechos Humanos de las Naciones Unidas (OACDH) y FIAN internacional.

Los informes y observaciones de las anteriores organizaciones coincidieron en la debilidad del Estado guatemalteco para respetar, proteger y cumplir el DA con la grave percepción de retroceso para garantizar el mismo.

I. VIGILANCIA ESTATAL DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN (DA)

En su visita en el 2005 el entonces Relator Especial sobre el Derecho a la Alimentación Jean Ziegler, recomendó que en la Oficina del Procurador de los Derechos Humanos (PDH) se estableciera una dependencia especial que vigilar la realización del DA y que a la vez vigilara su respeto y protección por el Estado.

Además recomendó el incremento de los fondos y mejorar la protección de las instalaciones de las oficinas de derechos humanos en particular la Comisión Presidencial de Derechos Humanos (COPREDEH) y su Defensoría de la Mujer Indígena.

A las anteriores demandas, se unieron algunas organizaciones de la sociedad civil quienes solicitaron el cumplimiento de las recomendaciones, en especial la referente a la Defensoría del Derecho a la Alimentación en la PDH, la cual fue creada en julio del 2013.⁶²

De su tipo, es la única institución de derechos humanos que cuenta con una oficina especializada para seguimiento del DA en Guatemala.

⁶² IPDH.2014. Informe Anual Circunstanciado 2013. 300 P.

II. PRESUPUESTO Y FUNCIONAMIENTO DE LA DEFENSORÍA DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN DE LA PROCURADURÍA DE LOS DERECHOS HUMANOS (PDH)

El presupuesto de la PDH depende de la aprobación del Presupuesto de Ingresos del Organismo Legislativo de cada año fiscal, esto genera dependencia del Congreso (al menos en presupuesto) lo cual puede generar negociaciones políticas, que no siempre son a favor de la protección de los derechos humanos.

Para el año fiscal 2014 la PDH tuvo un presupuesto de 108 millones de quetzales de los cuales en el acuerdo No. 08-2013, punto segundo del Congreso de la República, asigna específicamente 2 millones de quetzales para fiscalías de Seguridad Alimentaria.⁶³ La asignación presupuestaria del Congreso a la PDH con el tema de Seguridad Alimentaria fue favorecida por las gestiones de los diputados pertenecientes al Frente Parlamentario Contra el Hambre.

La PDH recibió del Ministerio de Finanzas Publicas para la Defensoría del Derecho a la Alimentación el monto de 2 millones a finales de Julio y de los cuales hasta el mes de septiembre del 2014 solamente se ejecutaron Q 366, 417.90, es decir 18.32% del monto asignado.⁶⁴

Durante el 2014 el Estado de Guatemala sufrió la peor crisis financiera de los últimos 20 años; sin embargo, la PDH recibió fondos importantes para solventar actividades de promoción y monitoreo del Derecho a la Alimentación. Lamentablemente, como se describió anteriormente no se priorizó la inversión para esas actividades.

Sumado a lo anterior, la Defensoría de DA hasta septiembre del 2014 solamente estaba integrada por cinco personas, y quienes desarrollaban los siguientes cargos; 1 Defensor, 1 oficial, 1 oficial administrativo, 1 técnico en SAN, 1 Investigador, se sugiere revisar el perfil de cada uno ya que en estos puestos se necesita a personal calificado.

Actualmente el Defensor de Derecho a la Alimentación cuenta con una coordinación estrecha con uno de uno de los miembros más prominentes del frente contra hambre, sin embargo hasta la fecha no se han visto acciones contundentes por la violación del Derecho a la Alimentación de la población guatemalteca por parte de dicha defensoría.

⁶³ IPDH.2014. Informe de acceso a la información. No.PDH-UIP-935-2014

⁶⁴ Idem.

Con las anteriores estructuras financieras y humanas durante el 2014 no se desarrollaron campañas y acciones visibles pertinentes a promover el derecho a la alimentación.⁶⁵

Es importante resaltar el seguimiento que la PDH ha realizado con la Dirección de Investigación en Derechos Humanos a casos emblemáticos de vulneración al DA, como el seguimiento de Judicialización del DA con las y los niñas y niños de Camotán, Chiquimula, así también, los casos de muerte por desnutrición en San Cristóbal Alta Verapaz⁶⁶ y monitoreo nacional de desnutrición aguda. Los anteriores documentos, tienen sustento y argumentos importantes para la declaración de vulneración al DA a la alimentación, a lo cual no le han dado la atención que amerita.

III. MONITOREO Y MANEJO DE DENUNCIAS

Desde su creación la defensoría de DA de la PDH ha desarrollado 15 monitoreos, de ellos, 75% en el Departamento de Guatemala, muy lejanos a la realidad rural y de las comunidades postergadas donde se vulnera con mayor frecuencia el derecho a la alimentación.⁶⁷

Así también, la Defensoría del DA a conocido solamente 10 denuncias de vulneración al Derecho a la Alimentación, de las cuales no se tiene información de su seguimiento y apoyo de la defensoría para referirlas a los tribunales pertinentes.⁶⁸

Como se mencionó anteriormente por el caso de judicialización de la vulneración al DA de 3 niñas y 2 niños en Camotán, el Juez de la Niñez de Zacapa ordenó a la PDH monitorear el cumplimiento de la sentencia, lo cual ha cumplido en dos ocasiones con equipos multidisciplinarios de varias direcciones y defensorías.

⁶⁵ IPDH.2014. Informe de acceso a la información. No.PDH-UIP-935-2014

⁶⁶ Consultado enero 2015 <http://www.pdh.org.gt/investigaci%C3%B3n-en-ddhh/seguridad-alimentaria/viewdownload/62-informes-al-consejo-de-seguridad-alimentaria-y-nutricional/1348-situacion-del-derecho-a-la-alimentacion-san-cristobal-alta-verapaz.html>

⁶⁷ Idem 7

⁶⁸ Idem

IV. INFORMES DE LA SITUACIÓN DEL DERECHO A LA ALIMENTACIÓN EN GUATEMALA

Por ley la PDH es responsable de generar un informe anual, el cual es presentado al Consejo Nacional de Seguridad Alimentaria Nutricional (CONASAN) para que este pueda; “conocer, analizar y proponer correctivos a las políticas y estrategias en materia de Seguridad Alimentaria y Nutricional, sobre la base de las recomendaciones que anualmente emitirá el Procurador de los Derechos Humanos en relación con el respeto, protección y realización progresiva del derecho a la Seguridad Alimentaria y Nutricional”.⁶⁹

Al 2014 se han presentado siete informes con sus respectivas recomendaciones. El sexto y séptimo no se han presentado en forma pública. Esta acción provoca invisibilidad a las recomendaciones y poca accesibilidad a los ciudadanos para conocer los análisis y las propuestas de la PDH respecto al tema. Es preocupante que la PDH no haga públicos los informes, ya que contradice la ley de acceso a la información, de la cual, es uno de los garantes.

Es necesario que el Procurador dimensione la importancia de las recomendaciones al CONASAN, de lo contrario está configurando un retroceso del resguardo del DA, lo cual puede llevar al PDH incumplir sus responsabilidades y funciones de Ley.

Es importante resaltar que el PDH en uno de sus primeros pronunciamientos públicos respecto al tema, señaló las debilidades del Pacto Hambre Cero a un año de su ejecución con un estudio realizado en Huehuetenango.⁷⁰ Los hallazgos y recomendaciones son validos en la actualidad y de haberlos sostenido y monitoreando, se tendría en la actualidad una PDH reconocida por su compromiso en la lucha contra al hambre.

En cuanto a la SESAN en lo que respecta al Pacto Hambre Cero se pude indicar que este aunque es una propuesta aceptable, en la práctica y en las comunidades no está resolviendo el problema del hambre, la inversión que se realiza para atender este pacto no resuelve la crisis alimentaria que viven las familias principalmente en áreas rurales marginales de los diferentes municipios de Guatemala.

⁶⁹ Decreto 32-2005, Ley del SINASAN, artículo 15, inciso J.

⁷⁰ Consultado, enero 2015 <http://m.s21.com.gt/node/301003>

V. ACTUACIÓN DE LA PDH EN EL SISTEMA NACIONAL DE SEGURIDAD ALIMENTARIA Y NUTRICIONAL (SINASAN)

La PDH ha instalado mesas de planificación y de coordinación con las instancias del Estado y organizaciones de la sociedad civil para conocer diferentes temáticas y acciones que se realizan en relación a esta situación que cada día se agudiza mas en Guatemala, sin embargo nunca se conocen públicamente las propuestas o planteamientos que surgen de esas mesas de trabajo.

Se considera que el papel de la defensoría del DA podría de ser mas proactivo en la defensa de ese derecho manifestando posiciones publicas por los casos que son conocidos en la PDH de violación del Derecho a la Alimentación.

Las acciones en materia de DA deben de coordinarse en estrecha relación con la SESAN y el CONASAN por ser estos últimos el ente rector en la materia coadyuvando así a la población vulnerable y desnutrida de nuestro país.

VI. EL PAPEL DE LA PDH EN LOS CASOS DE DESNUTRICIÓN DE CAMOTÁN⁷¹

En los casos de violación del Derecho a la Alimentación debidamente documentados y de conocimiento público de las cuatro familias de Camotán, han contado con la presencia de todas las autoridades responsables que han incurrido en incumplimiento, desfilando constantemente en las dos comunidades visitando a las familias pero sin resolverles la problemática que viven ni con el pleno cumplimiento de las sentencias dictadas por Juez competente, y como bien lo manifiesta el informe del Procurador en el informe circunstanciado del 2013 en cuanto a las sentencias por vulneración del derecho a la alimentación indica lo siguiente:

“Las denuncias se realizaron en los últimos meses de 2011 en el Juzgado de la Niñez y la Adolescencia y de Adolescentes en Conflicto con la Ley Penal de Zacapa, mismo que dictó cuatro sentencias entre abril y mayo de 2013 a favor de tres niñas y dos niños, por la vulneración de sus derechos humanos, específicamente del derecho a la vida, a un nivel de vida adecuado, a la salud, la educación, la alimentación y a la vivienda; siendo responsable por omisión el Estado de Guatemala”.

⁷¹ Extracto del INFORME ANUAL CIRCUNSTANCIADO Informe de Situación Jorge Eduardo De León Duque Procurador de los Derechos Humanos 2013 sobre las sentencias de Camotán.

En dichas sentencias se ordenó a la Auxiliatura Departamental del Procurador de los Derechos Humanos de Chiquimula que a través de la Defensoría de la Niñez y Adolescencia, velara por el debido y estricto cumplimiento de las medidas decretadas y del respeto de los derechos humanos de las niñas y niños, y de sus familias. Así también, las sentencias ordenan informar inmediatamente a la Procuraduría General de la Nación o Juzgado de Zacapa para que se tomen las acciones legales pertinentes.

Atendiendo a la anterior orden, se integró en la institución del Procurador de los Derechos Humanos un grupo de verificación de las medidas en terreno integrado por las direcciones de Defensorías, Investigación en Derechos Humanos y Mediación, Resolución de Conflictos e Incidencia en Políticas Públicas (DIMERCIP), así como la Defensoría de la Salud y la Niñez y Adolescencia.

El objetivo primordial de la misión fue recabar y sistematizar información de la situación de las víctimas, así como verificar las acciones de los responsables institucionales de cumplir las medidas. De lo anterior, la Magistratura de Conciencia elaboró un informe que fue entregado al juzgado que conoce el proceso.

Como se mencionó anteriormente, el proceso inició a finales de 2011, en la anterior administración gubernamental, y se sentenció al Estado en abril y mayo de 2013, es decir, un año y medio después de iniciado el proceso. La institución del PDH realizó la verificación de las medidas en agosto de 2013 identificando que:

- A.** Las unidades operativas en terreno del MSPAS no han brindado la atención integral ordenada en las cuatro sentencias.
- B.** Dos niñas no presentaban un aumento de peso sostenido, lo que pudiera alejarlas de la posibilidad de desnutrirse agudamente.
- C.** Al momento de la visita, una niña sufría una infección crónica, no estaba siendo tratada por los servicios de salud locales. El médico de la misión de la Magistratura de Conciencia dio atención médica en cuatro de los cinco casos.
- D.** El MSPAS no tomó las medidas necesarias para que las familias de los niños y niñas beneficiados por las sentencias pudieran gozar de las condiciones adecuadas de salud e higiene ambiental para el buen aprovechamiento de los nutrientes.
- E.** Las comunidades donde habitan las familias de las niñas y niños beneficiados por las sentencias se encontraban en graves condiciones de saneamiento ambiental, lo cual afecta directamente en la reproducción de enfermedades diarreicas agudas en los niños y niñas, causas directas de desnutrición aguda.

- F. La Delegación departamental del MAGA de Chiquimula contaba con presupuesto destinado únicamente para el funcionamiento, por lo que se habían limitado a coor-dinar acciones mínimas básicas para dar cumplimiento a la sentencia del Juzgado de Niñez y Adolescencia de Zacapa.
- G. El Alcalde Municipal no había ejecutado las acciones para garantizar el derecho hu-mano al acceso al agua potable, ya que las familias continuaban consumiendo ese líquido no seguro para consumo humano.

A la fecha de la verificación no se había ejecutado ninguna acción para garantizar el derecho a la vivienda de las familias beneficiadas por la sentencia, ya que no se había presentado ningún funcionario del Ministerio de Comunicaciones, Infraestructura y Vivienda (MICIVI) ni del Fondo para la Vivienda (FOPAVI).

Dos familias continuaban sin acceso a la tierra de forma gratuita, como lo demanda la sentencia.

Se identificó que los servidores públicos estigmatizaban a las mujeres por el número de embarazos, lo cual demuestra que la carga de responsabilidad de la grave situación que actualmente atraviesan los niños, niñas y adolescentes recae sobre ellas.

Este estigma se legitima mediante el discurso (“la culpa es de las madres, por tener tantos niños”) que justifica la mala calidad de atención de los delegados ministeriales, lo cual incide negativamente en la atención inmediata que demanda la niñez afectada, debido a la ausencia de políticas públicas que necesitan implementarse por parte de las autoridades.

Fundamentada en los hallazgos, la misión de verificación de la institución del Ombudsman consideró que estaba distante la restitución efectiva y el cumplimiento permanente del derecho humano a la alimentación, así como la debilidad estatal en la garantía de los Derechos Económicos, Sociales y Culturales (DESC) de los niños incluidos en las cuatro sentencias, y sus familias.

A. Amparos en Contra de las Sentencias

Ante el evidente incumplimiento del Estado por realizar las medidas efectivas para la restitución de los derechos de las tres niñas y dos niños, los ministros del MICIVI, MINEDUC y MAGA, así como el secretario de la SESAN, interpusieron amparos en contra de las sentencias. La Corte Suprema de Justicia (CSJ) amparó provisionalmente esta solicitud dejando sin efecto las acciones ordenas por el juez.

Estas entidades argumentaron violación al debido proceso, al señalar que no fueron debidamente notificados de las sentencias en mención, aun cuando en el proceso participó un funcionado nombrado por la Procuraduría General de la Nación (PGN), quien tiene la representación legal del Estado y, por ende, de las instituciones involucradas.

A pesar de esta resolución de la CSJ, está abierto el camino hacia la justiciabilidad de los DESC, en particular del derecho a la alimentación

La PDH ha realizado dos monitoreos para verificar el cumplimiento de las sentencias y en las conclusiones manifiesta que las instancias del estado con sus unidades operativas en terreno no ha entregado la atención Integral ordenada en las cuatro sentencias

En las sentencias se ordena a la SESAN la realización de un protocolo de actuación sobre el Derecho a la alimentación, se han conocido de algunos ejercicios realizados hasta la fecha pero no se conocen públicamente la versión final de dicho protocolo, por otro lado la PDH ha informado también la realización de un protocolo del Derecho a la alimentación para la institución el cual tampoco es de conocimiento público.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- Los Estados que hayan adoptado, como política nacional o en sus leyes, un enfoque basado en los derechos y que tengan instituciones nacionales de derechos humanos o defensores del pueblo deseen incluir en sus mandatos la realización progresiva del derecho a una alimentación adecuada.
- Durante el 2014 hubo esfuerzos de realización de informes relativos al derecho a la alimentación.
- La PDH es la única institución de derechos humanos que cuenta con una oficina especializada para seguimiento del Derecho a la Alimentación en Guatemala.
- La PDH cuenta con recursos económicos de 2 millones de quetzales para fiscalías de Seguridad Alimentaria con lo cual deberían de atender la problemática en el país previamente especializando a los operativos en la temática del derecho a la alimentación para que las acciones sean más efectivas. .
- Es necesario e importante el pronunciamiento público del Procurador por el incumplimiento de las sentencias de los casos de Camotán por la omisión que el Estado ha hecho en atender el los derechos de estas familias debidamente descritos en las sentencias.
- Si bien la PDH tiene una oficina especializada, no se evidencian acciones a favor de la protección del derecho a la alimentación.
- A la PDH se le hace un llamado para que se fortalezca la defensoría del Derecho a la alimentación con personal calificado para el tema.
- Que el Procurador entregue en forma pública al pleno del CONASAN el informe anual de san de esa institución y facilite a las organizaciones de la sociedad civil su acceso.

- ⦿ Que el defensor del Derecho a la alimentación de a conocer públicamente las acciones concretas que realizan desde la defensoría por los casos que conocen de violación del Derecho a la alimentación.
- ⦿ Que los protocolos de la SESAN y de la PDH sean conocidos públicamente para que la población pueda utilizar dichas herramientas en defensa de su derecho a la alimentación.
- ⦿ Que el Procurador de derechos humanos se pronuncian públicamente por el incumplimiento de los funcionarios públicos frente a los graves retrocesos vividos en materia de da en los últimos 3 años y acerca de las sentencias de las cuatro familias de Camotán.

CON EL APOYO FINANCIERO DE:



Las Directrices Voluntarias para la realización progresiva del Derecho a la Alimentación fueron aprobadas en 2004 a raíz de la *Cumbre Mundial sobre la Alimentación: cinco años después*. Se constituyó en el primer esfuerzo por interpretar un Derecho Económico, Social y Cultural para recomendar medidas prácticas que llevaran a la realización progresiva de este derecho. Implica un conjunto de recomendaciones para orientar el trabajo de los gobiernos en el esfuerzo por alcanzar las metas políticas relativas a la superación del hambre y la desnutrición. Las Directrices no solo tienen un valor técnico, sino además político y ético, por medio del cual la sociedad civil de los países puede desarrollar instrumentos para la incidencia política y monitorear las acciones estatales contra el hambre.

En Guatemala este compromiso político se tradujo en la creación del Sistema Nacional de Seguridad Alimentaria y Nutricional, SINASAN, que en abril de 2005 cobra vida e implica un reordenamiento de las estructuras vinculadas a la temática alimentaria y nutricional. Este hecho implicó un hito en la historia de las políticas públicas nacionales, a raíz del reconocimiento político de que la Alimentación es un Derecho de todas las personas. Una década después se reconocen múltiples avances en la mayoría de países del mundo, que en gran medida han logrado encaminarse a alcanzar los Objetivo de Desarrollo del Milenio. Sin embargo en países como Guatemala las acciones implementadas no logran alcanzar cambios sostenibles, ante la evasión al abordaje de las problemáticas estructurales que multiplican el hambre y la desnutrición.

El Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación presenta su informe anual con el objeto de apoyar los esfuerzos de las organizaciones sociales, que luchan por superar el hambre y la desnutrición en Guatemala, desde un enfoque de integral y mediante la consolidación del Sistema Alimentario nacional.

Colectivo Social por el Derecho a la Alimentación

